

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DA INFRA – ESTRUTURA
RODOVIÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PARCERIAS
PÚBLICO – PRIVADAS

CAMILA SANTOS SILVA

Florianópolis, agosto de 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DA INFRA – ESTRUTURA
RODOVIÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS PARCERIAS
PÚBLICO – PRIVADAS

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por: Camila Santos Silva

Orientadora: Prof. Patrícia F. Fonseca Arienti

Área de Pesquisa: Economia Brasileira

Palavras Chave: 1. Investimento;
2. Financiamento;
3. Rodovias brasileiras;
4. Parceria Público – Privada.

Florianópolis, agosto de 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10 à aluna Camila Santos Silva na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti
Presidente

Prof. Michele Cristina Silva Melo
Membro

Prof. Ricardo José Araújo de Oliveira
Membro

*“A solução pro nosso povo eu vou dar
Negócio bom assim ninguém nunca viu
Tá tudo pronto aqui é só vim pegar
A solução é alugar o Brasil”.*

Raul Seixas e Cláudio Roberto, 1980.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente meus pais, Otávio e Mara, por terem me transmitido, o que para mim, é um dos principais valores, a educação. Somente um agradecimento é pouco para demonstrar o quanto essas duas pessoas são importantes para mim. Talvez com a realização desse trabalho, consiga retribuir um pouco mais, toda felicidade que eles me proporcionaram e continuam a me proporcionar, eu simplesmente amo vocês.

Agradeço e muito a orientação da professora Patrícia, que com sua paciência e dedicação, tornou possível a realização deste trabalho.

Ao casal que tanto me fez e continua a me fazer rir, pois a vida é bem melhor quando eles estão por perto, minha Mana e Dé.

É claro que reservo um agradecimento especial ao meu namorado e eterno companheiro, Jean, por seu estímulo, na maioria das vezes, revolucionário, que com certeza me ajudou muito. Obrigada por você existir em minha vida.

Agradeço ao Francisco Melo de Aquino, meu supervisor de estágio, que certamente, através de seus ensinamentos, não só relativos a economia, se tornou muito mais que isso, é com certeza um grande colega.

Ao professor Fernando Seabra, agradeço pelos esclarecimentos de última hora, e também pelo seu estímulo quanto ao tema desse trabalho.

As minhas estimadas amigas, que ao longo da faculdade dividiram tantos momentos bons, como aqueles nem tão bons. Obrigada Erica, Jenifer e Grazi, vocês foram essenciais nessa caminhada.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
SUMÁRIO	6
RESUMO	8
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE GRÁFICOS	10
LISTA DE FIGURAS	11
LISTA DE QUADROS	12
1 – INTRODUÇÃO.....	13
1.1 O Problema de Pesquisa.....	13
1.2 Objetivos Gerais	15
1.3 Objetivos Específicos.....	15
1.4 Justificativa e Importância.....	15
1.5 Estrutura do Texto	17
1.6 Metodologia.....	18
2 – A TRAJETÓRIA DO ESTADO BRASILEIRO AO LONGO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS	19
2.1 Introdução	19
2.2 O Estado Desenvolvimentista e o papel na construção da malha rodoviária	19
2.2.1 <i>Plano de Metas</i>	21
2.2.2 <i>II PND</i>	24
2.3 Da crise financeira à tentativa de construção de um novo Estado	27
3 – INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA	35
3.1 Introdução	35
3.2 Investimentos em Infra – Estrutura	35
3.3 Investimentos em Rodovias	37
3.2 Fontes de Financiamento da Infra – Estrutura Rodoviária	43
3.2.1 <i>Recursos tributários: a CIDE – Combustíveis</i>	43
3.2.2 <i>Financiamento de longo prazo: o papel do BNDES</i>	45

4 – MODELOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMENTO DA INFRA – ESTRUTURA RODOVIÁRIA	48
4.1 Introdução	48
4.2 Concessões.....	48
4.1.1 Concessões Rodoviárias.....	49
4.2 Parceria Público – Privada.....	53
4.2.1 Modelos de parceria entre setor público e privado.....	53
4.2.2 Diferenciação das Parcerias Público – Privadas no Brasil.....	55
4.2.3 Definição e características após a Lei da PPP	57
4.2.4 As etapas e um modelo estrutural de Parceria Público - Privada	61
4.2.5 Experiências internacionais.....	64
5 – POTENCIALIDADES E DESAFIOS DAS PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS ...	66
5.1 Introdução	66
5.2 Principais Projetos de PPP em Rodovias.....	66
5.2.1 Projeto estadual: a rodovia MG-050.....	73
5.3 Vantagens das Parcerias Público - Privadas	74
5.4 Entraves à consolidação das Parcerias Público – Privadas no Brasil	76
6 – CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	84

RESUMO

A década de 90 caracterizou-se por uma intensa expansão da atuação do setor privado em alguns setores da economia, que por atuarem no fornecimento de serviços públicos, são considerados essenciais à sociedade. Destacam-se como setores chaves desse processo aqueles que constituem a infra – estrutura básica do país, ou seja, energia elétrica, transporte, saneamento e telecomunicações. A inserção do capital privado nessas atividades está fundamentada nas mudanças ocorridas na década passada, iniciadas com Collor e aprofundadas por FHC, como fruto da crise financeira instalada na década de 80 e das propostas da agenda do consenso de Whashington. Esse contexto foi o que deu origem ao surgimento de novas modalidades de financiamento ao Estado, visto os escassos recursos que se destinavam aos investimentos. O presente estudo de monografia está focado em analisar as parcerias entre setor público e privado, mas conhecidas atualmente como PPP (parceria público – privada), principalmente no que tange ao setor de transporte rodoviário no país. O direcionamento do estudo para as rodovias brasileiras se dá, principalmente, pelas precárias condições em que essas se apresentam, prejudicando, em muito, o crescimento econômico do país, na medida que serve de obstáculo à expansão da competitividade industrial. As parcerias público – privadas constituem-se num mecanismo adicional aos já existentes, como as concessões e as contratações de obras públicas, as quais se diferenciam de uma parceria público- privada pela contraprestação pública, além dos recursos privados, uma vez que os empreendimentos focados por essa nova modalidade são aqueles prioritários para o país, porém de pouca ou nenhuma atratividade financeira.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Extensão da rede rodoviária brasileira – Resultado do Plano de Metas	23
Tabela 2 – Investimento em transporte rodoviário no II PND.....	26
Tabela 3 – Indicadores fiscais no Brasil (1974 – 1984).....	29
Tabela 4 – Distribuição das 100 maiores empresas por tipo de propriedade, anos selecionados	32
Tabela 5 – Receita, superávit primário e carga tributária (%PIB).....	33
Tabela 6 – Formação bruta de capital fixo em infra - estrutura (em % PIB).....	36
Tabela 7 – Investimento em infra – estrutura em % PIB (1990 - 2000)	37
Tabela 8 – Extensão da malha rodoviária total em 2006 (Km)	39
Tabela 9 – Investimento em rodovias (R\$ Milhões dez/ 95).....	40
Tabela 10 – Investimentos em rodovias, ferrovias e portos (1990- 1998).....	41
Tabela 11 - Investimentos diretos em transportes do Governo Federal	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Setores privatizados entre 1991 e 2002.....	31
Gráfico 2 - Matriz de transporte no Brasil (2005).....	38
Gráfico 3 – Matriz de transporte internacional (2005).....	38
Gráfico 4 – Arrecadação da Cide, utilização de seus recursos para investimentos em rodovias e investimentos privados.....	45
Gráfico 5 - Desembolsos do BNDES para o sistema de transporte terrestre.....	46
Gráfico 6 – Evolução das receitas de pedágios e da arrecadação da Cide	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de remuneração em PPP	60
Figura 2 – Exemplo de esquema operacional simplificado de PPP	62
Figura 3 – Localização da BR – 163	69
Figura 4 – Projeto BR-116/324.....	70
Figura 5 – Localização da Rodoanel do Rio de Janeiro	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Concessões de rodovias federais brasileiras	51
Quadro 2 – Privatização, Concessão e PPP	63
Quadro 3 – 1ª Carteira de Projetos de PPP	68

1 – INTRODUÇÃO

1.1 O Problema de Pesquisa

Não é novidade que hoje, no Brasil, a infra-estrutura está paralisada, carece de investimentos e, conseqüentemente, está comprometendo o crescimento do país. A situação de precariedade se torna evidente, quando se considera o atual estado das rodovias do país, a forte ameaça de um novo apagão e a falta de saneamento básico na maioria dos estados brasileiros, como é o caso do Santa Catarina, onde apenas 12% dos municípios possuem redes de coleta e tratamento de esgoto. No estado de Minas Gerais, por exemplo, a falta de infra-estrutura no transporte rodoviário está comprometendo a produtividade das transportadoras, na medida em que são afetados os custos de manutenção com a frota de caminhões.

De acordo com o vice-presidente da ABDI (Associação Brasileira da Infra – Estrutura e Indústria de Base) o maior problema na infra-estrutura no Brasil é a ausência de investimento público, que caiu de 4,5% do Produto Interno Bruto na década de 80 para 0,5% em 2005. É diante de tamanha urgência que a reestruturação da infra-estrutura é um dos primeiros passos para o desenvolvimento do país.

Grande parte da responsabilidade pela atual carência na infra – estrutura do país, pode ser atribuída à redução dos investimentos do Estado nesse setor. Até meados da década de 70, o Estado possuía uma atuação marcante como promotor do desenvolvimento. A formulação e implementação de projetos de desenvolvimento como Plano de Metas e II PND, são exemplos bastante representativos desse papel. Com a crise fiscal e o endividamento externo, o Estado entra em crise e reduz sua capacidade de continuar com o crescimento econômico, enfraquecendo uma das bases do tripé (Estado, setor privado nacional e capital estrangeiro), que foi responsável pelo desenvolvimento até então, abrindo espaço para o fortalecimento do capital privado.

Até a década de 80 havia um relativo consenso de que a infra-estrutura era de responsabilidade total do governo, uma vez que esse setor representa a base fundamental para o funcionamento da economia e constitui, geralmente, bens de utilidade pública. Constantes déficits públicos e conseqüente escassez de recursos, no entanto, têm reduzido a participação

do Estado e permitido que o capital privado desempenhe papel mais importante na realização dos investimentos em infra-estrutura. Um dos fenômenos que atualmente fomenta esse processo é a parceria entre o setor público e privado, mais conhecida como PPP (Parceria Público - Privada).

A PPP teve origem na Europa, quando a Inglaterra encontrou desafios para fomentar investimentos sem comprometer os escassos recursos públicos. Por outro lado, mesmo com as experiências internacionais, nos países escandinavos, a PPP não é estimulada, principalmente por considerar que os investimentos em infra-estrutura devam ser realizados somente pelo Estado (PASIN E BORGES, 2003).

Segundo Pasin e Borges (2003), a PPP envolve, por um lado, a utilização de recursos privados para que o Estado atinja seus objetivos e, por outro, permite que o setor privado realize negócios em atividades cujo setor público sempre foi mais atuante. Ainda não está totalmente consolidado o programa de parcerias no Brasil, não existindo ainda um total consenso sobre o seu conceito, visto que essa alternativa de parceria é muitas vezes confundida com as atuais concessões já existentes no país.

A ênfase nos projetos de parceria público - privada elencados pelo Governo Federal está na infra - estrutura, principalmente no setor de transportes e dentro desse, no modal rodoviário. Uma das possibilidades desses projetos é a ampliação e recuperação das rodovias BR-116 e BR-324, em nível federal, constituindo assim um importante investimento a ser realizado nos moldes de uma parceria público - privada. Vale ressaltar, no entanto, que um projeto, para ser classificado como PPP, deve atender a uma exigência básica, não possuir um retorno financeiro suficiente, sendo compensado, portanto, por uma contraprestação do setor público.

Essa nova alternativa de realização de investimentos está chamando a atenção tanto dos investidores privados como do governo, devido ao seu potencial para realizar investimentos prioritários para o país, principalmente nos investimentos em infra-estrutura.

1.2 Objetivos Gerais

Analisar as parcerias público – privadas, no tocante à infra – estrutura de transporte rodoviário, entendendo-as como uma nova modalidade de financiamento.

1.3 Objetivos Específicos

- Identificar o contexto histórico no qual estão inseridas as novas modalidades de financiamento, através da análise da mudança de papel do Estado, o qual, de um papel de principal agente na formação da infra – estrutura básica do país, passa a reduzir sua participação nos investimentos em infra-estrutura,
- Apresentar a situação atual do setor de transporte no Brasil e os investimentos destinados a esse setor, assim como apresentar as modalidades principais de financiamento ao setor de infra-estrutura rodoviária,
- Identificar os elementos principais que envolvem as parcerias público - privadas e suas características,
- Descrever as principais obras em potencial para projetos de parceria público - privada.

1.4 Justificativa e Importância

A justificativa central deste trabalho encontra-se na constatação da baixa qualidade oferecida pelo setor de transporte rodoviário.

A CNT (Confederação Nacional dos Transportes) realizou em 2005 uma pesquisa sobre o estado geral da malha rodoviária do país. Foi pesquisada uma extensão de 81.944 quilômetros de rodovias e avaliados os critérios sobre o pavimento, a sinalização e geometria da via. Com o resultado da pesquisa é possível observar que 72% das rodovias federais avaliadas encontram-se em situação deficiente, ruim ou péssima, o que corresponde a aproximadamente 60 mil quilômetros de rodovias pesquisadas. Quando se trata das rodovias

estaduais esse percentual sobe para 80,9%. Esse resultado corrobora com a situação de alta deficiência que se encontram as rodovias do país.

Uma questão importante a destacar é a idade dos pavimentos das rodovias brasileiras. Segundo o Ministério dos Transportes, 80% das rodovias pavimentadas possuem mais de 10 anos, 15% entre 5 e 10 anos e apenas 5% dos pavimentos foram realizados nos últimos 5 anos, o que permite concluir que a falta de manutenção das rodovias também é fator que contribui para o estado de conservação em que se encontram.

A notória deterioração da malha rodoviária existente tem como principal causa a continuada queda dos investimentos, pelo menos por parte do poder público. As rodovias concedidas apresentam resultados bem mais satisfatórios na pesquisa realizada pela CNT. Na comparação entre as rodovias sob concessão e as estatais, as concessionárias alcançaram 84,2% na avaliação ótima e boa. Há de se ressaltar, no entanto, que as concessões tem por obrigação contratual manter as estradas em boas condições de tráfego, uma vez que boa parcela dos pedágios pagos é destinada para essa função.

Na mesma idéia está Azeredo (2004), que diz:

“O problema da deterioração das condições das rodovias federais afeta basicamente as estradas cuja administração está sob responsabilidade governamental, pois as empresas concessionárias têm a obrigação contratual de realizar constante trabalho de manutenção das rodovias que se encontram sob sua responsabilidade operacional” (AZEREDO, 2004, p. 10)

A CNT através de sua pesquisa sobre a situação das rodovias brasileiras, constatou ainda que uma rodovia deteriorada pode aumentar em 50% o risco de acidentes. Além disso, a situação da malha rodoviária brasileira contribui para uma grande perda da produção e aumento do custo operacional dos veículos. Segundo a pesquisa da CNT, as condições das rodovias podem provocar a perda de até 6% da safra de grãos e o mau estado das estradas pode aumentar em média 37% o custo operacional dos veículos. Além disso, o tempo de viagem pode até dobrar dependendo das condições das rodovias e estima-se um aumento no consumo de combustíveis na ordem de 57%.

Deve-se lembrar que o Brasil possui um custo logístico de transporte superior ao de outros países, alcançando 20% do PIB, enquanto em países como Canadá e Taiwan os custos representam 12 e 13% do PIB respectivamente.

Esses resultados mostram o quanto está deficiente a malha rodoviária nacional e as conseqüências que provocam para o sistema econômico, principalmente no escoamento da

produção, visto que são as rodovias responsáveis por quase 62% da carga movimentada no país. Diante disso, é inegável que o atual quadro de deterioração do sistema de transportes, afeta a competitividade internacional do país e impede o crescimento interno, além de implicar em constantes mortes no trânsito.

1.5 Estrutura do Texto

Este trabalho de monografia está dividido em mais 4 capítulos, sendo o último destinado à conclusão.

No segundo capítulo encontra-se uma abordagem sobre a mudança do papel do Estado, destacando sua função no tocante à realização dos investimentos, principalmente em infra – estrutura.

O terceiro capítulo busca ressaltar a trajetória dos investimentos em infra-estrutura rodoviária, em nível nacional, destacando a evolução nos últimos anos. É também objetivo desse capítulo mostrar duas formas de financiar os investimentos em rodovias, tanto por parte do governo, como aqueles utilizados pelo setor privado.

O quarto capítulo destina-se a descrever as fontes alternativas de financiamento disponíveis à infra – estrutura rodoviária. As concessões e as parcerias serão analisadas, com a devida ênfase às parcerias público – privadas, apresentando sua definição e principais características no contexto nacional.

Serão comentados, no quinto capítulo, alguns prováveis projetos de PPP em rodovias no Brasil, adicionando ainda a análise de um projeto estadual, já em andamento. Esse quinto capítulo compromete-se também em descrever algumas vantagens e os possíveis entraves acarretados por essa nova modalidade de financiamento.

Por fim, apresenta-se a conclusão com base nas informações levantadas durante todo o corpo do estudo.

1.6 Metodologia

O problema de pesquisa formulado reflete sobre a possibilidade das parcerias entre setor público e privado serem ou não uma possível solução ao problema da baixa qualidade da infra-estrutura existente em todo o país. Dessa forma, a pesquisa será de cunho exploratório, uma vez que se pretende aprofundar, através de estudos e obras já publicados, o tema sobre a precariedade dos serviços infra-estruturais, com a ênfase no setor de transporte rodoviário.

O estudo se concentra, primeiramente, nas obras sobre a formação econômica do país, destacando a atuação do Estado e a expansão do papel privado em atividades exclusivas do poder público, principalmente em infra – estrutura.

Para a busca dos dados secundários, tomou-se como referência diversos artigos publicados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), assim como notas de imprensa divulgadas por órgãos governamentais (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério dos Transportes).

Foi utilizada largamente a consulta em sites de órgãos oficiais, como ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres), CNT (Confederação Nacional dos Transportes), como também, foram obtidas diversas informações através de jornais e revistas de grande circulação, como Anuário da Revista Exame e Jornal Valor Econômico.

Por tratar-se de um tema ainda em formação no país, os meios obtidos para análise das parcerias público - privadas, concentram-se em sua maioria, nos artigos da revista semestral do BNDES, e também em estudos do IPEA, porém, vale ressaltar a utilização de relatórios de pesquisa já realizados sobre o tema.

2 – A TRAJETÓRIA DO ESTADO BRASILEIRO AO LONGO DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

2.1 Introdução

Ao longo da história econômica brasileira, foi atribuída ao Estado uma grande responsabilidade pelo desenvolvimento do país, constituindo-se assim no principal agente econômico que opera a economia. No entanto, o Estado foi perdendo sua capacidade de promover o desenvolvimento por meio, unicamente, dos seus recursos orçamentários.

Essa redução da capacidade de promover o desenvolvimento, acarretada pela crise financeira na década de 80, está relacionada também com a mudança de paradigma por qual passou o Estado, refletindo, portanto, na queda dos recursos públicos destinados aos investimentos do país. Esse novo paradigma, que atribui ao Estado novas funções, menos intervencionistas e mais reguladoras, expande, por outro lado, a atuação do capital privado na economia.

É a partir dos anos 90 que são iniciadas reformas no ambiente econômico do país, que culminam com um novo papel do Estado, passando a estimular a entrada do capital privado em atividades, até então exercidas exclusivamente por ele, como é o caso da infra – estrutura.

2.2 O Estado Desenvolvimentista e o papel na construção da malha rodoviária

O processo de industrialização no Brasil se caracterizou por uma marcante presença do Estado na economia, assumindo papel significativo como o agente econômico impulsionador do processo industrial.

Já nos governos Getúlio Vargas, sempre marcado pela sua forte característica nacionalista, o Estado assume papel de provedor e promotor do crescimento econômico, através da construção de várias empresas estatais, necessárias para o desenvolvimento do país, como a Companhia Vale do Rio Doce (1943) e a Companhia Siderúrgica Nacional (1940). É

neste momento também que o Estado dá início a política de industrialização de longo prazo, conhecida também como substituição de importações.

A opção adotada para desenvolver a industrialização surgiu em face ao estrangulamento externo que a economia exportadora brasileira enfrentava, devido a grande depressão iniciada em 1929, forçando assim a economia a diversificar atividades industriais internas, até então abastecidas pelas importações.

A política econômica adotada no processo teve duas linhas de ação. A primeira diz respeito à política de comércio exterior, sobretudo a cambial, que manteve um tratamento discriminado às importações de bens de capital e certos insumos essenciais. A segunda linha foi uma política de investimento que, após a fase dos investimentos pioneiros, como o de Volta Redonda e Petrobrás, avançou no sentido de eliminar os principais pontos de estrangulamento da infra-estrutura e o financiamento para outros investimentos de base, através da agência financiadora estatal, BNDE, criada em 1952 (TAVARES, 1979).

É importante destacar ainda que o processo de substituição de importações utilizou instrumentos como as reservas de mercado, subsídios e incentivos fiscais e financeiros à indústria nascente, impulsionada pelo setor estatal. Alinhado a isso, o Estado ocupava papel de empresário nos segmentos de indústria pesada que o capital internacional não tinha interesse de investir e o capital privado nacional não tinha condições de se inserir, assegurando com isso a infra-estrutura básica do país. (MERCADANTE, 1998).

A manutenção dessa política de industrialização, iniciada nos anos 30, foi possível até a segunda guerra mundial, uma vez que, a expansão da produção industrial interna foi possível graças ao aproveitamento intenso da capacidade produtiva já instalada, que permitiu substituir uma série de bens de consumo leves, antes importados. Após a segunda grande guerra, o país entra num regime de controle cambial devido ao surgimento dos déficits comerciais. Esse controle baseava-se na manutenção da taxa de câmbio vigente a num controle quantitativo das importações, que discriminava a entrada de bens não essenciais e facilitava as importações de produtos intermediários e essenciais. Mesmo com essas medidas, o aumento da demanda derivada por importações, desequilibra o balanço de pagamentos do país (TAVARES, 1979).

De acordo com Maria da Conceição Tavares (1979) a manutenção da capacidade de importação se deu às custas de um crescente endividamento externo e a margem de

importações destinada aos investimentos só foi possível graças a uma política cambial discriminatória e a entrada de capital estrangeiro.

Destaca-se nas seções a seguir, uma análise dos dois planos de desenvolvimento, que representam momentos em que o Estado amplia seu papel, inclusive em prover infra-estrutura, visto que, ainda estava em vigor o Estado desenvolvimentista, fortemente comprometido com o projeto de desenvolvimento do país, através da realização de vários e significativos investimentos.

2.2.1 Plano de Metas

Inicia em 1956 o governo de Juscelino Kubitschek, que logo em 1957 lança o Plano de Metas, o qual vigorou até a saída do então presidente em 1961.

Compreendido como uma ampla ação orientada pelo Estado, o Plano de Metas tinha como objetivo principal a implantação de uma estrutura industrial integrada, através do desenvolvimento das áreas estratégicas, principalmente em energia, transporte, indústria de base e educação.

Com o total comprometimento do setor público, o Plano compreendia um conjunto de metas organizadas nos seguintes setores:

- 1) Energia: elétrica, nuclear, carvão mineral, produção e refinação de petróleo;
- 2) Transportes: reaparelhamento e construção de ferrovias, pavimentação e construção de rodovias, serviços portuários e de dragagens, marinha mercante e transportes aeroviários;
- 3) Alimentação: trigo, armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais, mecanização da agricultura e fertilizantes;
- 4) Indústrias de base: siderurgia, alumínio, metais não-ferrosos, celulose e papel, borracha, exportação de minérios de ferro, indústria automobilística, construção naval, mecânica e material elétrico pesado;
- 5) Educação: formação de pessoal técnico.

O Plano previa como meta para o setor de energia, o investimento equivalente à 43,4% do investimento total, seguido pelo setor de transporte com a meta de receber 29,6% do investimento total. Para os setores de alimentação, indústria de base e educação as metas de investimento eram 3,2%, 20,4% e 3,4% respectivamente (LESSA, 1982).

Através das metas de investimento estabelecidas pelo Plano é possível perceber a ênfase dos investimentos em energia elétrica e transportes. Neste último, como destaca Lessa (1982), a preocupação estava em intensificar o processo de transformação da estrutura de transportes, herdada da fase primário-exportadora. Para tanto, previa-se o reequipamento do sistema ferroviário, o reaparelhamento dos portos e principalmente no subsetor rodoviário, a pavimentação e ampliação das rodovias.

Dentro das metas rodoviárias, previa-se a construção de 10 mil quilômetros de novas rodovias e a pavimentação de 3 mil quilômetros, que logo foram ampliadas para a construção de 12 mil quilômetros e a pavimentação de 5 mil quilômetros, demonstrando dessa forma que o transporte rodoviário era uma das metas mais importantes do programa. Essa prioridade dada ao subsetor pode ser explicada em parte, pela íntima ligação com a indústria automobilística, visto que essa era a indústria que desempenhava papel central no plano, além de ser um investimento complementar a construção da nova sede administrativa do país (Brasília).

De fato, o Plano de Metas representou, desta forma, uma significativa busca pela industrialização do país, através da realização de pesados investimentos, principalmente no fornecimento da infra – estrutura básica, como energia e transportes.

A construção de Brasília significava, sobretudo, uma “expansão do espaço econômico”, nas palavras de Lessa (1982), cujo objetivo central estava na interiorização do desenvolvimento.

Ainda sobre a construção de Brasília, destaca Lessa:

“Um dos aspectos mais importantes do Plano de Metas era o referente a construção da nova capital no interior do país; não devido à permanência do empreendimento, mas da grande magnitude dos recursos comprometidos e de seus aspectos de promoção política. Contudo, não foram sem importância os aspectos econômicos do cometimento, do ponto de vista do que significou como ampliação do espaço econômico do sistema. Isto se deve principalmente à montagem do sistema de interligações rodoviárias que veio a rasgar grandes extensões do território nacional (...)” (LESSA, 1982, p. 53).

A ênfase na indústria automobilística, somada ao exposto acima, fez da melhoria e ampliação das rodovias uma das metas mais perseguidas pelo Plano, depois das metas de ampliação da capacidade geradora de energia. A tabela 1 mostra os resultados dessas metas. Entre 1955 a 1961 foram pavimentadas 7.215 quilômetros de rodovias federais e construídas

5.954 quilômetros de novas rodovias, destacadas na tabela como não pavimentadas. Ao todo a malha rodoviária se expandiu de 22.250 quilômetros em 1955 pra 35.419 quilômetros em 1961.

Tabela 1 – Extensão da rede rodoviária brasileira – Resultado do Plano de Metas

Especificação	Extensão em km		Aumento no período (%)
	1955	1961	
Rodovias Federais	22.250	35.419	37,18
Pavimentadas	2.376	9.591	75,23
Não pavimentadas	19.874	25.828	23,05

Fonte: Adaptado de LESSA (1982).

Para Nascimento (2003), ao longo do Plano de Metas, o desenvolvimento estava baseado na associação entre capitais do Estado e capitais estrangeiros e nacionais. Pode-se observar que inicia então a formação do tripé de agentes econômicos que vão sustentar o desenvolvimento do país por um longo período.

No que tange ao financiamento dos investimentos contidos no Plano de Metas, destaca-se o papel fundamental exercido pelo capital estrangeiro, tanto na forma de investimento direto, como de capital de risco. Convém ressaltar que a entrada de recursos estrangeiros como fonte de financiamento apesar de contribuir para a execução do Plano também elevou largamente a dívida externa do país, devido aos vultuosos empréstimos contraídos no período. Ferreira (1997) ainda adiciona outro mecanismo de financiamento, através do aumento da tributação nominal e da emissão de moeda, caracterizando assim o financiamento inflacionário.

Embora o capital privado externo tenha desempenhado importante papel no financiamento do Plano, a infra – estrutura básica do país ficou mais comprometida ao financiamento do Estado, através da alocação de seus recursos.

No tocante as funções do setor público, as empresas estatais e autarquias serviram de instrumento no desenvolvimento do Plano. Em relação aos transportes, os programas do Plano ficaram a cargo do DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagens). Destaca-se ainda o papel assumido pelo BNDES, principalmente nos setores infra-estruturais, como centro de

análise dos programas governamentais (LESSA, 1982). Cabia ainda ao setor público a realização dos investimentos em insumos básicos, como petróleo, aço e ferro.

Em relação às metas de responsabilidade do setor privado nacional, conforme Lessa:

“(...) foram utilizados um conjunto variado de favores e estímulos diferenciais, que tinha seus principais suportes, num lado, no acesso efetivo aos créditos externos, e noutro, na concessão de empréstimos de longo prazo em moeda nacional com prolongados períodos de carência e amortização a taxas de juros negativas” (LESSA, 1982, p. 56).

Mercadante (1998) afirma que a cooperação entre setor privado e o setor público (através do BNDES) foi introduzida pela primeira vez com o Plano de Metas, através do intenso objetivo de estimular a consolidação do parque industrial brasileiro.

Exemplifica-se o papel do capital privado nacional, com o caso da indústria automobilística que contou com a formação do Grupo Executivo da Indústria Automobilística, para a coordenação de planos de estímulo às empresas do setor, através de taxa subsidiada para importação de peças, liquidação de financiamentos externos, entre outros estímulos (LESSA, 1982).

A década de 60 seguiu em continuidade com o processo de substituição de importações, também incentivado no Plano de Metas, apesar de ter início a preocupação com as pressões inflacionária que já se faziam presente desde final do governo JK.

É somente no período conhecido como “milagre brasileiro” (1968-1973) que a economia volta a crescer a taxas mais satisfatórias. O crescimento se acelera e se diversifica, viabilizado inclusive pela disponibilidade externa de capital.

2.2.2 II PND

Em março de 1974, logo após o primeiro choque do petróleo (1973), o General Geisel assume a presidência da República. A herança deixada pelo governo anterior foi de uma economia com crescimento médio de 11% ao ano ao longo do período 1968 a 1973 (HERMANN, 2005).

Com o aumento do preço do petróleo, em virtude do choque de 1973, a balança comercial se desequilibra, uma vez que as importações aumentaram seu valor e as exportações se contraíram devido à recessão internacional que se apresentava.

Diante dessa conjuntura, o governo Geisel opta por continuar com o crescimento através do endividamento externo, ao invés de realizar políticas de recessão, como fizeram os países industrializados. O governo optou pelo ajuste estrutural, que consistia em superar a dependência externa, investir na ampliação da capacidade de produção doméstica de bens de capital e petróleo, incentivar o processo de substituição de importações e aumentar a capacidade de exportação (HERMANN, 2005).

Outro motivo que levou a escolha de Geisel por continuar a crescer, mesmo através do endividamento, foi também o intuito de legitimar o regime ditatorial que vigorava, optando assim pela continuação do crescimento econômico, mesmo através do endividamento externo.

Segundo Hermann (2005), o II PND constituía-se de um plano de investimentos públicos e privados, direcionados aos setores considerados como grandes pontos de estrangulamento, que explicavam a restrição estrutural e externa da economia brasileira. São eles: infra-estrutura, bens de produção (capital e insumos), setor energético e exportação.

Os objetivos do II PND estavam pautados também na continuidade do processo de substituição de importações. Nesse sentido, como afirma Lessa (1998), planejava-se internalizar os bens de produção e reforçar a produção dos bens de consumo não duráveis, para com isso expandir a produção de bens de consumo duráveis, já iniciada no período do milagre. Buscava-se, através do II PND, completar o processo de industrialização do país.

Além disso, buscava-se reduzir a dependência de petróleo, estimulando projetos energéticos e modificando a estrutura interna de consumo de combustíveis, no sentido de reduzir o consumo de combustíveis importados e fomentar o uso do sistema ferro-hidroviário (LESSA, 1998).

No que diz respeito setor de infra-estrutura, o objetivo centrava na ampliação da malha ferroviária, da rede de telecomunicações e da infra-estrutura agrícola, para com isso aumentar a exportação e a oferta para o mercado interno (HERMANN, 2005).

No que se refere a políticas de transporte do II PND, foi dado ênfase nos transportes de massas – ferroviário e hidroviário. Era prioridade a pavimentação da rede rodoviária em relação à construção, que ficou reservada para as estradas vicinais¹. Segundo Lessa (1998), fica claro, a partir dessas orientações, a subordinação da política de transporte ao núcleo estratégico central. A tabela 2 a seguir mostra os números do setor de transporte no II PND.

¹ Denominam-se estradas vicinais aquelas que ligam cidades próximas.

Tabela 2 – Investimento em transporte rodoviário no II PND

Rodovias Federais (em mil Km)	1974	Previsto para 1979	Aumento no período (%)
Pavimentada	41,2	63,0	53
Não pavimentada	33,5	45,8	37

Fonte: Adaptado de LESSA (1998).

A tabela 2 mostra que era previsto um aumento de 53% de rodovias pavimentadas e previa-se ainda no Plano, a expansão de 33,5 mil quilômetros de rodovias não pavimentadas existentes em 1974 para 45,8 mil quilômetros em 1979.

Entre os objetivos propostos pelo plano de 1974, Lessa (1998) analisa a necessidade tanto da presença ativa do Estado, como do capital privado nacional, ocupar posição de destaque, fortalecendo-se a fim de promover uma sociedade industrial moderna.

Dentro dessa perspectiva, conforme Lessa (1998, p. 29) “[...] o II PND declara que a viabilidade do modelo depende do ”equilíbrio“ entre setor público e iniciativa privada e dentro do setor privado, do ”equilíbrio“ entre empresa nacional e empresa estrangeira”. Ressalta o aumento da participação das empresas estatais assim como as empresas privadas estrangeiras, ao contrário da empresa privada nacional que passava por relativa estagnação. O equilíbrio citado seria alcançado com o fortalecimento do capital privado nacional, restando a esse setor um importante papel na estrutura industrial que se desejava consolidar no país. Previa-se então acelerar a dinâmica de setores na indústria, na infra-estrutura, na comercialização urbana e no sistema financeiro.

No que se refere ao padrão de financiamento do plano, o endividamento externo exerceu importante função, através da entrada dos petrodólares. Importante salientar o papel ativo do Estado como financiador de programas dentro do Plano, através de subsídios e incentivos fiscais, visava o aumento dos investimentos das estatais. Destaca-se também nesse sentido, a participação do BNDES, o qual destinava recursos de médio e longo prazo para os projetos de desenvolvimento, estimulando assim o funcionamento do modelo.

De fato, sobre o padrão de financiamento adotado, Jennifer Hermann ressalta:

“Diante da magnitude e do longo prazo de maturação dos investimentos planejados, e da virtual inexistência de mecanismos privados de financiamento de longo prazo no Brasil, a viabilização do II PND dependia, basicamente, de fontes de financiamento público e externo. O primeiro apoiou-se no BNDE, cuja função central no II PND era o financiamento dos investimentos privados, com base em linhas especiais de crédito

a juros subsidiados. Os investimentos públicos seriam financiados por recursos do orçamento (impostos) e por empréstimos externos captados pelas empresas estatais, (...)” (HERMANN, 2005, p. 100).

O financiamento interno baseado na política de incentivos à empresa nacional privada auxiliou no processo de expansão da dívida pública, que segundo Carneiro (2002, p.98) “o custo desse subsídio creditício bancado pelo setor público constituiu um impulso ao crescimento da dívida pública”. Em outras palavras, para reduzir o desequilíbrio comercial que alarmava o país, o governo utilizou subsídios fiscais e creditícios para sustentar alguns setores prioritários, como agricultura, energia e exportações.

Embora o endividamento externo e interno tenha se expandido e dificultado ainda mais a continuação dos investimentos a partir do final da década de 70, na visão de Carneiro (2002) o crescimento das dívidas também financiou a manutenção de um elevado nível de gastos correntes em consumo e investimento durante o período 1974 a 1980.

A partir das mudanças provocadas pela crise da dívida externa e o endividamento interno, o Estado brasileiro responsável pelo desenvolvimento dos anos anteriores, enfrenta dificuldades em obter novos empréstimos externos e assim prosseguir como principal agente impulsionador do desenvolvimento. Torna-se assim nítida a crise instalada no país, principalmente quanto ao financiamento do Estado, que prossegue nos anos 80.

2.3 Da crise financeira à tentativa de construção de um novo Estado

O marco histórico que explica a crise iniciada ainda na década de 70 é principalmente, o aprofundamento do endividamento externo, em que a estatização da dívida externa foi elemento chave para a compreensão de tal fato, ocorrido ao longo dos anos 70 e início da década de 80. Cruz (1993, p. 07) identifica “[...] como característica chave, o crescente peso do setor público, especialmente as empresas estatais, nas contratações anuais de novos empréstimos externos”, no processo de estatização da dívida.

Para Castro (2005) a crise financeira do Estado foi agravada pelos sucessivos fracassos no combate à inflação, ocorrendo paralelamente, a retração dos investimentos na indústria. Também na visão de Gustavo Franco (2005), a crise fiscal brasileira está fundamentada no desgaste do orçamento público e conseqüentemente na expansão do processo inflacionário.

Para esse autor, uma política voltada ao crescimento econômico só é possível com estabilidade econômica.

Com o novo aumento nos preços do petróleo, a partir de 1979, e conseqüente recessão na economia mundial e aumento nas taxas de juros internacional, a balança comercial brasileira se desequilibra. Os empréstimos contraídos a juros flutuantes deixaram o custo da dívida elevadíssimo, dada a nova elevação mundial dos juros. O resultado dessa situação foi a profunda necessidade de recursos estrangeiros para o pagamento da dívida externa.

Nesse contexto, o setor privado reduz cada vez mais a sua captação de recursos e, portanto, sua participação na dívida externa total do país. Apesar de todas as medidas de estímulo do governo (manutenção de um diferencial de juros interno e externo positivo), a captação de recursos privados reduz. Como contrapartida, as empresas estatais aumentam sua captação de recursos externos.

A década de 80 iniciou, desta forma, com fortes desequilíbrios externos, agravados pelo bloqueio de empréstimos voluntários ao país em 1982, após a moratória mexicana.

Com a imposição de renegociação da dívida imposta pelos credores internacionais, o governo brasileiro ofereceu às empresas privadas uma proposta de quitação de suas dívidas, de forma que o Banco Central passaria a assumir toda essa dívida, o que permitiu as empresas privadas se reestruturarem.

No intuito de propor metas de política econômica para os países da América Latina, reúnem-se em 1989 vários economistas, tanto do FMI e Banco Mundial como também economistas dos países latinos americanos, constituindo assim o Consenso de Whashington. Entre as medidas propostas e aceitas pelos representantes dos países envolvidos, estavam: disciplina fiscal, política comercial liberal, abertura dos investimentos diretos externos, privatização e desregulamentação. Foi proposta ainda, a idéia de redução do tamanho do Estado, uma vez, que se compreendia a intervenção do Estado na economia, como um entrave aos novos pilares propostos. Além disso, havia a crença de que ao aceitar as metas do consenso, o país estaria inserido novamente no sistema financeiro internacional².

Podem-se destacar ainda como manifestações da década de 80, além da crise fiscal, o esgotamento total da estratégia de substituição de importações, a partir das dificuldades de

² Para análise mais detalhada, ver: PEREIRA, Luis Carlos Bresser. *O segundo consenso de Whashington e a quase-estagnação da economia brasileira*. Revista de Economia Política, vol. 23, n. 3, 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/91-1.pdf>>.

financiamento enfrentadas pelo Estado, não alcançando mais seus objetivos originais. A redução da capacidade de investimentos do governo é apresentada na tabela 3. A participação de recursos públicos na formação bruta de capital fixo, vem caindo desde 1978, reduzido a 28,7% do PIB no biênio 1979/1980. Nos anos 1981 a 1983 esse percentual torna a subir modestamente, reduzido novamente para 27,1% em 1984. Nesse mesmo período, a participação privada nos investimentos alcança 72,9% do PIB em 1984, partindo de 61,4% em 1970.

Tabela 3 – Indicadores fiscais no Brasil (1974 – 1984)

Ano	FBCF		
	Composição em % PIB		
	Privado	Público	
		Total	Gov
1970	61,4	38,6	23,5
1971-73	67,2	32,8	19,6
1974-78	59,8	40,2	16,4
1979-80	71,3	28,7	10,2
1981-83	69,6	30,4	10,4
1984	72,9	27,1	10,7

Fonte: Adaptado de HERMANN (2005).

Em 1990, Fernando Collor assume como primeiro presidente eleito através do voto direto, após a ditadura militar. O novo presidente apresentava a clara intenção de mudar o rumo do desenvolvimento seguido até então. As mudanças estavam pautadas principalmente, no papel que o Estado deveria desempenhar na economia.

A abertura comercial e financeira iniciada no governo Collor (1990-1992) estava inserida no quadro de mudanças do papel do Estado na economia, também como resultado da agenda de propostas do Consenso de Washington. Buscava-se reduzir a intervenção do Estado nas atividades econômicas e em contrapartida, estimular a participação do setor privado nas áreas estatais.

Foi dado início, ainda no governo Collor, a novas iniciativas à entrada do capital privado, com o intuito principal de reduzir a participação do Estado nas atividades econômicas. Já na campanha eleitoral, Collor sinalizava problemas com o tamanho do Estado

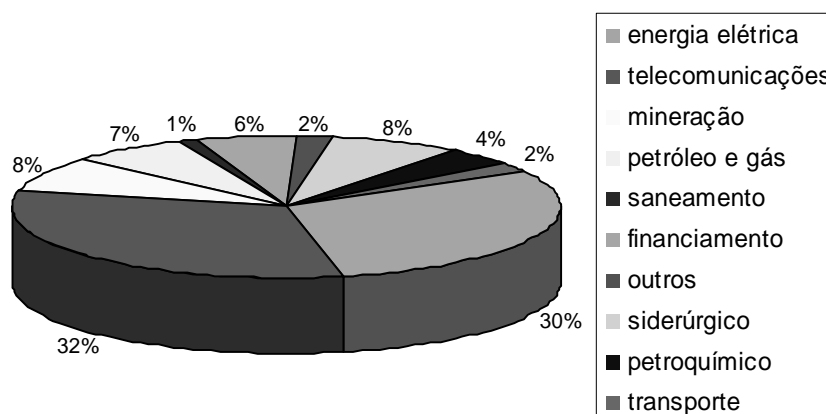
e o peso das empresas estatais, formalizando assim a promessa de acabar com os “marajás” do setor público.

Sobre a curta administração de Collor, observa Studart:

“A administração de Collor de Mello (1990-1992), é catalítica na busca de um novo modelo de desenvolvimento, pautado por uma maior abertura da conta capital, liberalização financeira doméstica e uma conversão à visão de um Estado mínimo – cuja implicação foi, entre outras, o início das reformas, incluindo os processos de privatização. Com essas medidas, o Brasil entrou no rol dos emergentes” (STUDART, 2005, p. 343).

O processo de privatização também fazia parte da agenda de mudanças, pautada na busca por um novo modelo de desenvolvimento, mas foi somente nos governos de FHC (1994-1998 e 1998/2002) que se deu o auge desse processo. No governo Collor, as razões originais para o início do processo de privatização encontram-se expostas nos objetivos no PND (Plano Nacional de Desestatização), mas o que se pode verificar é que o Estado, com dificuldades de financiar suas próprias empresas, levou à venda algumas empresas estatais. Afirma Nascimento (2003), que nessa etapa, objetivava-se minimizar os desequilíbrios financeiros do setor público, tornar as estatais mais lucrativas e, quando percebido que o Estado não era mais necessário, transferir a empresa ao setor privado.

Durante os anos 1991 e 2002, os setores com maior participação nos resultados da desestatização, entendida como privatizações e concessões de serviços públicos (compra e venda), foram os setores de telecomunicações, energia elétrica e siderurgia, como mostra o gráfico 1 abaixo, totalizando o valor de US\$ 105,5 bilhões em todo o período. O setor de transportes ficou com apenas 2% das privatizações do período.

Gráfico 1 – Setores privatizados entre 1991 e 2002

Fonte: Adaptado de BNDES.

Em meio a este contexto de reformas, os investimentos públicos continuavam a decair, continuando na sua trajetória de retração desde a década de 80. Esse fenômeno de reformas aliado a queda dos investimentos, reflete o ponto de partida para o surgimento de um novo Estado, como fruto das propostas da agenda do Consenso de Washington, juntamente com a impossibilidade financeira do Estado em arcar com novos investimentos.

Tem início, em 1995, a era de Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito em 1994. O período governado pelo então presidente é caracterizado por mudanças importantes, que além do marco da estabilização, destacam-se: expansão das privatizações, fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações, mudança no tratamento do capital estrangeiro, saneamento do sistema financeiro, ajuste fiscal a partir de 1999, criação das agências reguladoras de serviços de utilidade pública, entre outras significativas mudanças (GIAMBIAGI, 2005).

No que tange a nova atuação do Estado, iniciou-se a criação das agências reguladoras, em virtude das privatizações de várias empresas estatais. Para Nascimento (2003), essas agências evidenciam uma tendência para o aprofundamento do Estado com papel mais regulador, em detrimento de um Estado provedor de bens e serviços.

Destaca-se que um dos fatores de maior relevância nos anos 90 foi “[...] o desmonte do antigo padrão de crescimento assentado no tripé empresa estatal - empresa multinacional -

empresa nacional privada” (CARNEIRO, 2002 p. 340). A ampliação da presença dos oligopólios das empresas estrangeiras (multinacionais) e a redução da participação das empresas estatais configuram um novo padrão de investimentos no país. Carneiro (2002) afirma que houve uma desnacionalização expressiva da economia brasileira, constatada ao observar a tabela 4, a qual mostra a distribuição das 100 maiores empresas nos anos 1990, 1995 e 1998. O aumento do número de empresas estrangeiras foi bastante significativo, alcançado 34 unidades em 1998, ao contrário do setor estatal que reduz fortemente sua participação. A presença de grupos privados nacionais elevou-se apenas nas empresas de propriedade compartilhada (CARNEIRO, 2002).

Tabela 4 – Distribuição das 100 maiores empresas por tipo de propriedade, anos selecionados

Tipo de Propriedade	1990		1995		1998	
	Número	% da Receita	Número	% da Receita	Número	% da Receita
Estrangeira	27	26,0	31	38,0	34	40,0
Compartilhada	5	4,0	15	10,0	23	19,0
Estatal	38	44,0	23	30,0	12	21,0
Familiar	27	23,0	26	17,0	26	17,0
Dispersa	1	0,0	3	2,0	4	3,0
Cooperativas	2	2,0	2	2,0	1	0,0

Fonte: BNDES (1999) *apud* CARNEIRO (2002).

Ressalta-se a continuação das baixas taxas de investimentos públicos, já no segundo governo FHC, iniciado em 1999, que levou ao debate sobre os limites impostos aos investimentos pela política fiscal a partir desse mesmo ano. O debate estava pautado no aumento dos gastos do governo, principalmente pela elevação da carga tributária, que não estavam sendo destinados ao aumento dos investimentos.

Sobre essa discussão, Pinheiro (2005) afirma que existem alguns dilemas quanto à questão do gasto público. O Estado enfrenta problemas ao buscar simultaneamente a estabilidade macroeconômica e o aprofundamento de atividades que implicam em gastos públicos, seja em investimentos ou em políticas assistencialistas e compensatórias. Por exemplo, ao aumentar o investimento público, seja para cobrir gargalos na infra – estrutura,

aumenta também as despesas que implicarão ou em aumento dos tributos ou em desequilíbrios fiscais, não conseguindo assim a estabilidade macroeconômica.

Sendo assim, no segundo mandato de FHC, iniciado em 1999, algumas limitações ao investimento público tornam-se mais evidentes. Entre elas, destaca-se a preocupação com a expansão fiscal, a qual não implicou em aumento dos investimentos públicos, em partes, devido aos elevados gastos com a dívida pública.

A expansão fiscal, através do aumento da receita, passou a contribuir para a redução do desequilíbrio das contas públicas, por meio das metas de geração de superávits primário. A tabela 5 mostra que o aumento da carga tributária passou de 31,1% do PIB em 1999 para 35% em 2004, o que proporcionou a geração de superávit primário em todos esses anos, assim como aumento das receitas, que subiu 2,3% do PIB nos anos em destaque na tabela 5.

Tabela 5 – Receita, superávit primário e carga tributária (%PIB)

Ano	Receita	Superávit Primário	Carga Tributária
1999	21,7	2,3	31,1
2000	21,5	1,9	31,6
2001	22,7	1,8	33,4
2002	23,9	2,4	34,9
2003	23,1	2,5	34,0
2004	24,0	3,0	35,0

Fonte: Adaptado de PINHEIRO (2005).

Nota: Carga tributária refere-se ao governo geral (União, Estados e Município)

Ainda referente à questão fiscal, a necessidade de aumentar o investimento em setores estratégicos, principalmente em energia elétrica, saneamento e transporte, esbarra em imposições, as quais já foram ditas e mais recentemente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu limites de gastos aos governos federal, estadual e municipal, com o objetivo principal de manter o equilíbrio das contas públicas.

A necessidade de equilíbrio fiscal tornou-se então uma forte restrição à expansão do investimento público, que de certa forma, está inserida também no quadro das transformações por qual o Estado vem passando e assim redefinindo seu novo papel na economia. Além das privatizações, abertura econômica e financeira, desregulamentação, o controle fiscal pode ser entendido como uma importante modificação estrutural por qual passou o Estado.

Para Pinheiro (2005), as transformações que marcaram a redefinição do papel do Estado não se deram de forma equilibrada, avançando demais em algumas áreas e de menos em outras. A privatização da infra – estrutura, por exemplo, ao não definir um marco regulatório na infra – estrutura em especial, compromete expansão da atuação privada nesse setor. Nascimento (2003) também compartilha a mesma idéia e acrescenta que nesse contexto, antes mesmo das privatizações, é necessário um fortalecimento das agências reguladoras, que no caso brasileiro não foi cumprido.

Não há dúvida que ao longo dos anos vem ocorrendo uma mudança no papel do Estado, o qual vem reduzindo seu papel de promotor do desenvolvimento, direcionando-se mais à estabilidade das contas públicas e estimulando muito mais a atuação do capital privado em atividades até então executadas pelo Estado. Esse processo de entrada do capital privado, segundo Castro (2000), não é só justificável pela escassez de recursos governamentais, como também pela mudança de paradigma sobre o papel do Estado em prover serviços econômicos.

3 – INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO DA INFRA-ESTRUTURA

3.1 Introdução

O presente capítulo busca mostrar a trajetória dos investimentos em infra – estrutura, com ênfase no transporte rodoviário. Para tanto, faz uma breve análise dos investimentos na área de infra – estrutura na década de 70, 80 e 90, focando posteriormente o transporte rodoviário, estendendo a análise para os anos mais recentes. Compete ainda a esse capítulo, identificar duas fontes principais de financiamento à infra – estrutura rodoviária, uma através de recursos públicos, por meio do governo e outra destinada à iniciativa privada, através dos financiamentos desembolsados pelo BNDES. Optou-se por essas duas modalidades, em virtude da sua grande importância, seja através do pagamento da Cide ao governo, como no caso do papel desempenhado pelo BNDES ao setor privado.

No capítulo 2 foi possível perceber que o Estado, pelo menos até final dos anos 70, sempre desempenhou função essencial para a viabilização dos investimentos básicos no país. Com a mudança no papel do Estado, fundamentada, principalmente na crise financeira, os investimentos foram fortemente afetados, passando a depender não unicamente da ação estatal, como também da atuação privada. É com base nesse contexto, que se apresenta a seguir a trajetória percorrida pelos investimentos.

3.2 Investimentos em Infra – Estrutura

Os investimentos em infra-estrutura, conforme Filho, Júnior e Pereira (1999), por serem um dos grandes impulsionadores do crescimento econômico, sempre tiveram prioridade na alocação dos recursos públicos. De maneira geral, esses investimentos exigem um alto volume de capital e um longo prazo de maturação. Aliado a isso, na visão de Carneiro (2002), os investimentos em infra-estrutura possuem erros de estimação elevados, comparados com outros empreendimentos, mas uma vez implantados, a rentabilidade pode ser bastante estável.

A tabela 6 mostra a trajetória dos investimentos em infra – estrutura, apresentando boa participação no PIB até a década de 80, decaindo fortemente nos anos 90. A formação bruta de

capital fixo em infra-estrutura decaiu de 5,42% do PIB na década de 70 para 3,62% nos anos 80. A queda continua na década de 90, alcançando em 2,70% do PIB em 1999.

Tabela 6 – Formação bruta de capital fixo em infra - estrutura (em % PIB)

Ano	Infra-estrutura*
1971-1980	5,42
1981-1989	3,62
1990-1994	2,16
1995-1996	1,79
1997-1998	2,77
1999	2,70
2000	2,58

*Energia elétrica, telecomunicações, transportes, saneamento.

Fonte: Adaptado de BIELSCHOWSKY (2002).

O auge dos investimentos na infra - estrutura se deu entre 1977 e 1982. Conforme Filho, Júnior e Pereira (1999), a elevada proporção de recursos destinados à infra-estrutura pode ser explicada, em partes, pela quantidade de recursos externos disponível aos investimentos de longo prazo, principalmente nos anos 70, que financiaram grandes projetos de infra-estrutura do II PND.

Numa análise mais detalhada do conjunto de setores que compõem a infra – estrutura, a tabela 7 mostra a trajetória que passou os setores de energia elétrica, telecomunicações e transportes, na década de 90. É possível perceber através da tabela 6 a continuidade de baixas taxas de investimentos, que já vinham decaindo desde os anos 80. Os investimentos caíram sensivelmente em energia elétrica e mantiveram-se em transportes, especificamente nesses setores onde a presença do Estado foi decisiva nas últimas décadas (CARNEIRO, 2002).

Tabela 7 – Investimento em infra – estrutura em % PIB (1990 - 2000)

Setores	Energia	Telecomunicações	Transportes	Total
1990	2,40	0,44	0,16	3,0
1991	1,52	0,74	0,24	2,5
1992	1,18	0,68	0,24	2,1
1993	0,99	0,71	0,20	1,9
1994	0,66	0,54	0,20	1,4
1995	0,68	0,65	0,18	1,5
1996	0,59	0,88	0,23	1,7
1997	0,56	0,87	0,17	1,6
1998	0,60	0,41	0,09	1,1
1999	0,89	1,18	0,56	2,63
2000	0,77	1,17	0,63	2,57

Fonte: Adaptado de IPEA (2000) *apud* CARNEIRO (2004) para os anos de 1990 à 1998.

Bielschowsky (2002) para 1999 e 2000.

De fato, na primeira metade da década de 90, os investimentos públicos em infra - estrutura e sua participação no PIB sofreram uma forte redução, saindo de US\$ 11 bilhões em 1990 para US\$ 9,3 bilhões em 1995, o que baixou sua participação no PIB de 3,0% para 1,5% respectivamente, como pode ser observado na tabela 7 (FILHO, JÚNIOR e PEREIRA, 1999).

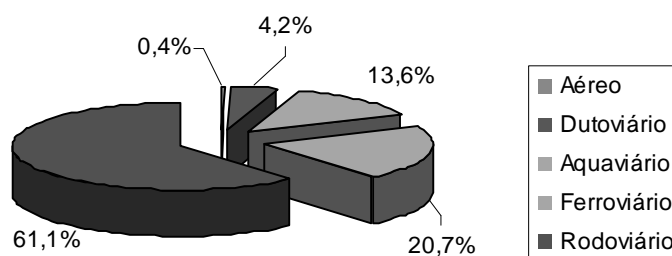
3.3 Investimentos em Rodovias

A queda dos investimentos em infra-estrutura, apresentada na seção anterior, ocorrida principalmente, pela falência dos instrumentos de financiamento público, implica por sua vez, numa degradação dos setores envolvidos, entre os quais destaca-se o setor de transportes. De acordo com Bielschowsky (2002), o conjunto do setor de transporte recebeu investimentos, em média, cerca de 2% do PIB na década de 70 e cerca de 1,5% nos anos 80. Essa queda dá início a trajetória de retração dos investimentos no setor, que continua na década de 90.

Dentro dos subsetores que compõem o setor de transportes, atribui-se o foco no modal rodoviário. O transporte rodoviário é a modalidade principal no transporte de cargas no Brasil, como mostra o gráfico 2. Quase 62% de toda a carga transportada é de responsabilidade do modal rodoviário, diferente de países onde a matriz de transporte encontra-se com outra distribuição e não ultrapassa o predomínio do transporte rodoviário existente no Brasil (gráfico

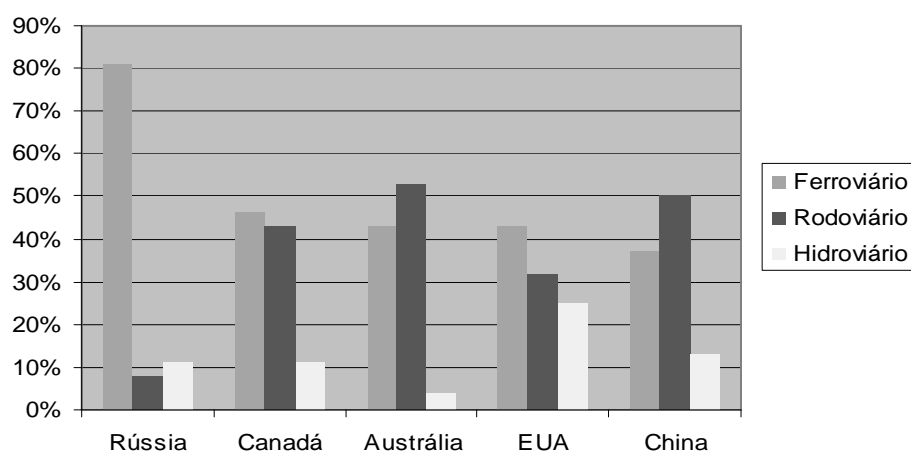
3). A quantidade de toneladas transportadas pelo modal rodoviário foi cerca de 485 milhões de TKU (toneladas – quilometro - útil)³, o que representa 61,1% do total transportado. Em seguida está o modal ferroviário que transportou quase 165 milhões de TKU.

Gráfico 2 - Matriz de transporte no Brasil (2005)



Fonte: Ministério dos Transportes

Gráfico 3 – Matriz de transporte internacional (2005)



Fonte: Ministério dos Transportes

Os dados da matriz de transporte rodoviário são resultado de um processo histórico que desde a década de 50, com a implantação da indústria automobilística e a mudança da capital para o oeste, permitiu a consolidação dessa modalidade de transporte, que predomina ainda na

³ Medida adotada para produção de transporte.

movimentação de passageiros, respondendo por 90% no transporte de passageiros no Brasil, além de predominar também no transporte de cargas.

A extensão total da malha rodoviária no país, segundo boletim da CNT (Confederação Nacional dos Transportes) é apresentada na tabela 8, a qual mostra que hoje no país, há mais de 196 mil quilômetros de rodovias pavimentadas, quando em 1993 esse número era cerca de 148 mil quilômetros.

Tabela 8 – Extensão da malha rodoviária total em 2006 (Km)

RODOVIAS	PAVIMENTADAS	NÃO PAVIMENTADAS	TOTAL
Federais	57.933	14.777	72.710
Estaduais transitórias	17.049	7.277	24.326
Estaduais	98.377	109.963	208.340
Municipais	22.735	1.281.965	1.304.700
TOTAL	196.094	1.413.982	1.610.076

Fonte: ANTT (2006).

A ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre) adiciona no cálculo da extensão total da malha rodoviária, um total de 141.786 quilômetros de rodovias não pavimentadas que estão em planejamento ainda no ano de 2006.

Em relação a extensão da malha federal, são mais de 57 mil quilômetros pavimentados, o que representa cerca de 12% do total. Dessa forma, constata-se que a extensão pavimentada no Brasil ainda é muito pequena, tornando-se mais evidente ainda quando comparado com países mais desenvolvidos. Nos Estados Unidos, a malha pavimentada representa cerca de 82% (5.169 milhões de quilômetros) entre os 6.300 milhões quilômetros da extensão total de malha rodoviária existente nesse país. Já a França, com cerca de 6,5% da superfície do Brasil, possui 738 mil quilômetros de rodovias (BRANDÃO E CURY, 2005).

Partindo para a análise dos investimentos em rodovias, Bielschowsky (2002) distingue quatro conjuntos de investimentos rodoviários:

- Realizados pelo governo federal, por meio do DNER (Departamento Nacional de Estradas e Rodagens);
- Realizados pelos governos estaduais e municipais;
- Através das concessões federais e operadores privados e
- Por meio das concessões estaduais e operadores privados.

Pode-se constatar, a partir da tabela 9, que até meados da década de 80, foram reduzidos drasticamente os investimentos nas rodovias federais, quando houve uma redução de 53,38% de 1980 a 1985.

Tabela 9 – Investimento em rodovias (R\$ Milhões dez/ 95)

Ano	Rodovias Federais
1980	1.421,90
1981	1.343,10
1982	1.145,60
1983	1.035,70
1984	907,90
1985	662,90
1986	1.365,10
1987	1.718,90
1988	1.593,30
1989	1.746,80

Fonte: Adaptado de FERREIRA e MALLIAGROS (1999)

A tabela 10 mostra que entre 1990 e 1998, de um total de investimentos da ordem de US\$ 9,6 bilhões, 59,3% foi para o setor rodoviário, 28,2% para o setor ferroviário e 12,5% no portuário. Conforme Filho, Júnior e Pereira (1999), do total dos recursos alocados nas rodovias, 58,1% foram destinados em restauração, 23,5% em construção e pavimentação e 18,4% em conservação, sinalização, segurança e outros.

Tabela 10 – Investimentos em rodovias, ferrovias e portos (1990- 1998)

Ano	Rodoviário		Ferroviário		Portuário		Total
	US\$ milhões	% sobre Total	US\$ milhões	% sobre Total	US\$ milhões	% sobre Total	US\$ milhões
1990	455,0	70,9	153,7	23,9	33,5	5,2	642,2
1991	656,6	74,0	135,2	15,2	95,6	10,8	887,4
1992	596,3	62,5	230,6	24,2	126,9	13,3	953,8
1993	585,6	63,3	252,0	27,3	86,9	9,4	924,5
1994	315,6	26,2	820,7	68,2	66,7	5,5	1.203,0
1995	513,6	48,6	490,0	46,3	54,2	5,1	1.057,8
1996	997,5	62,3	252,5	15,8	350,5	21,9	1.600,5
1997	1.062,3	70,8	148,5	9,9	289,2	19,3	1.500,0
1998	621,0	74,3	57,8	6,9	157,4	18,8	836,2
TOTAL	5.803,50	60,4	2.541,00	26,5	1.260,90	13,1	9.605,40

Fonte: Adaptado de DNER e GEIPOT *apud* FILHO, JÚNIOR E PEREIRA (1999).

Como já foi visto anteriormente, o abandono que se encontram as rodovias, deve-se principalmente pela escassez de recursos orçamentários ao longo das décadas. Analisando a tabela 9, é possível perceber um certo esforço para eliminar a paralisia dos investimentos em infra-estrutura de transporte no país, principalmente a partir de 1994.

Percebe-se pela análise da tabela 10, que os investimentos em rodovias cresceram na segunda metade da década de 90. Este fato pode ser explicado, em parte, pelo aumento dos recursos públicos destinados ao setor e também pelo início da participação privada nesses investimentos, principalmente em sinalização e recuperação.

A tabela 11 mostra a evolução dos investimentos no setor de transporte para os anos mais recentes. O setor rodoviário recebeu a maior parte dos investimentos do setor de 2002 a 2004, mantendo a predominância do subsector rodoviário frente aos outros modais. Percebe-se também que o modal portuário elevou sua participação de 7% em 2002 para 9,5% em 2003, enquanto os outros, rodoviário e ferroviário, sofreram ligeira queda sobre o percentual do total investido. Por outro lado, pode-se constatar também que todos os modais elevaram seus investimentos nos três anos em análise.

Tabela 11 - Investimentos diretos em transportes do Governo Federal

Ano	Rodoviário		Portuário		Ferroviário		Hidroviário		Total
	R\$ milhões	% sobre Total	R\$ milhões	% sobre Total	R\$ milhões	% sobre Total	R\$ milhões	% sobre Total	R\$ milhões
2002	1.656,2	86,6	133,6	7,0	72,0	3,8	50,2	2,6	1912,0
2003	1.260,9	87,9	67,8	4,7	76,0	5,3	29,6	2,1	1434,3
2004	1.894,0	84,4	212,7	9,5	75,2	3,3	63,2	2,8	2245,1

Fonte: Adaptado de Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria Geral da Presidência da República (2006).

De 2003 até 2005, 9,1 mil quilômetros de rodovias brasileiras foram recuperados. Em 2005, cerca de R\$ 4,5 bilhões do total de 5,2 bilhões do orçamento foram destinados ao modal rodoviário, sendo que há estimativas que são necessários cerca de R\$ 20 bilhões para as estradas brasileiras. Para o orçamento de 2006, o governo liberou R\$ 350 milhões para obras emergenciais nas rodovias do país. (Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria Geral da Presidência da República, 2006). Essas obras emergenciais são, em sua maioria, conhecidas como obra “tapa - buracos”, o que gera, muitas vezes, opiniões contrárias na sociedade. Ao optar por somente tapar buracos, o governo deixa de realizar efetivamente a recuperação da rodovia, através das insuficientes reparações.

Azeredo (2004) ressalta que existe um círculo vicioso ocasionado pelas inter-relações existentes entre baixo nível de investimento, baixa qualidade da infra-estrutura disponível, elevados custos operacionais e baixo nível de satisfação dos usuários. Resumidamente, esse é o quadro que se verifica na atual situação dos transportes no Brasil: a queda dos investimentos levou a uma brusca redução da qualidade do setor, o que traz como consequência altos custos operacionais e insatisfação dos usuários. Diante desse ciclo o autor reafirma a urgência de medidas para a recuperação do setor de transportes.

Sobre as rodovias federais, ressalta Azeredo (2004):

“As rodovias federais assumem importante função no sistema nacional de transportes, pois são elas que asseguram a interligação entre as diversas partes do país e permitem que a movimentação de cargas entre os principais pólos produtores e os grandes mercados consumidores da economia brasileira seja feita de maneira contínua e segura” (AZEREDO, 2004, p. 9).

Torna-se evidente as necessidades de novos investimentos no setor de transporte rodoviário, principalmente para a construção de novas estradas e manutenção das antigas. De fato, constata-se que os esforços feitos pelo Estado, até então, não completaram a malha que já

poderia ter sido pavimentada, uma vez que o modal priorizado no transporte, tanto de cargas, como de passageiros é o rodoviário, pode-se afirmar que ainda há muitas rodovias a serem construídas.

3.2 Fontes de Financiamento da Infra – Estrutura Rodoviária

Existem basicamente duas origens de recursos ao financiamento dos investimentos, via setor público ou através da iniciativa privada. Sabe-se que o governo possui, principalmente, a recita tributária como fonte de recursos, embora conte também com empréstimos externos, para assim constituir seu orçamento e conseqüentemente, realizar os investimentos necessários. É essencialmente através da cobrança de impostos, que o governo tem a possibilidade de viabilizar as obras necessárias às estradas brasileiras, como é o caso da Cide – combustíveis, um imposto direcionado aos investimentos em infra – estrutura rodoviária.

Por outro lado, para fomentar a iniciativa privada a investir nas estradas brasileiras, seja através de concessão ou parceria público – privada, instituições como o BNDES, desempenham papel fundamental no financiamento de longo prazo às empresas privadas.

3.2.1 Recursos tributários: a CIDE – Combustíveis

Os recursos tributários direcionados como forma de financiamento das rodovias permitiram a construção de grande parte da malha rodoviária pavimentada até a metade do século passado, principalmente através do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), criado em 1945. O FRN era formado inicialmente com a arrecadação de um imposto sobre combustíveis e lubrificantes e, posteriormente, com parte da arrecadação de um imposto⁴ sobre os serviços rodoviários de transporte de cargas e de passageiros e de uma taxa incidente sobre a propriedade do veículo. A partir de 1974, os recursos de arrecadação de impostos sobre combustíveis foram progressivamente transferidos para outras finalidades e em 1982 a vinculação ao setor rodoviário foi extinta (LACERDA, 2005).

⁴ Em 1986 ficou estabelecido que 30% da arrecadação desse imposto seria transferida à União. (LACERDA, 2005).

A crise fiscal do governo brasileiro interrompeu a modalidade de financiamento através de tributos por algum tempo e acabou por deixar o sistema rodoviário com baixos níveis de investimentos público, principalmente no tocante a sua conservação e expansão.

A constituição de 1988 não permite a vinculação de receitas de impostos a fins específicos, porém, é permitida pela Constituição a instituição de contribuições sobre o domínio econômico, e a vinculação de seus recursos a finalidades específicas (LACERDA, 2005).

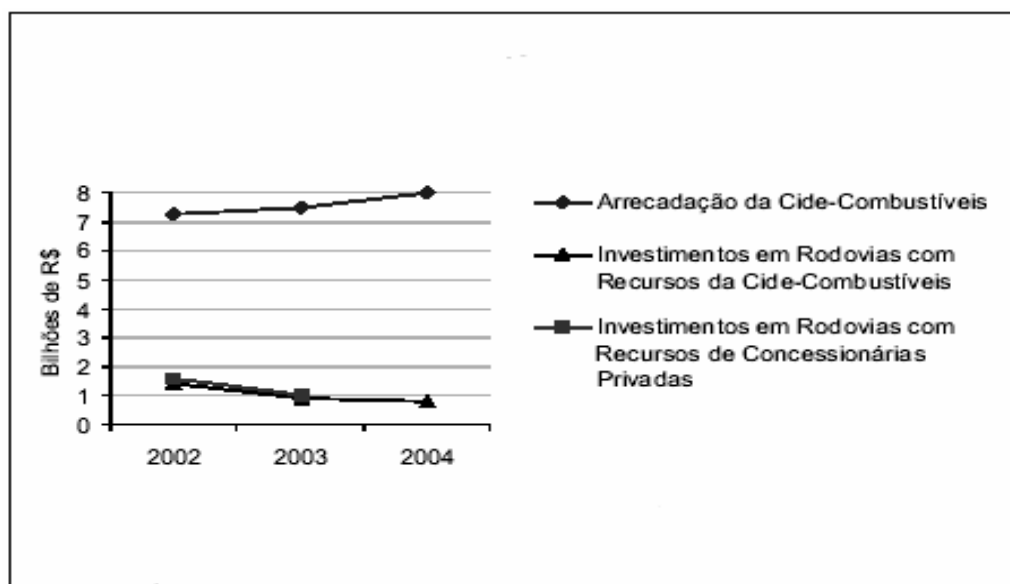
Em 2001, foi instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), que incide sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível. Sua arrecadação tem três finalidades:

- O pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e derivados do petróleo;
- O financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
- O financiamento de programas de infra-estrutura de transporte.

Apesar dessas finalidades, a Cide – Combustíveis tem sido utilizada para saldar dívidas, pagamentos de funcionários e custeio da administração federal (LACERDA, 2005).

Entre 2002 e 2004 a arrecadação total da Cide foi de R\$ 22,7 bilhões, mas apenas R\$ 3,1 bilhões (ou 14% da arrecadação) foram destinados aos investimentos em rodovias pelo Ministério dos Transportes, como mostra gráfico 4. Por outro lado, foram utilizados R\$ 5,3 bilhões dos recursos arrecadados pela Cide nesse período para pagamento de pessoal e custeio do governo federal. O gráfico abaixo mostra ainda que os investimentos realizados pela iniciativa privada, ou seja, através das concessionárias, foram praticamente os mesmos valores investidos realizados pelo governo com a arrecadação da Cide (LACERDA, 2005).

Gráfico 4 – Arrecadação da Cide, utilização de seus recursos para investimentos em rodovias e investimentos privados



Fonte: Receita Federal, Relatório ABCR (2003) e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados *apud* LACERDA (2005).

Segundo boletim da CNT, os investimentos do governo federal em transportes rodoviário através dos recursos da Cide eram cerca de R\$ 4,1 bilhões até o início do ano de 2006. O total arrecadado até setembro de 2005 pela Cide foi de R\$ 5,76 bilhões, sendo que a arrecadação estimada anual era de R\$ 7,64 bilhões. Consta no boletim da CNT, que grande parte dos recursos da Cide são utilizados ainda para a formação do superávit primário do governo, o que explica, mas não justifica, a ausência de investimentos em rodovias através da arrecadação dos recursos da Cide - Combustíveis.

3.2.2 Financiamento de longo prazo: o papel do BNDES

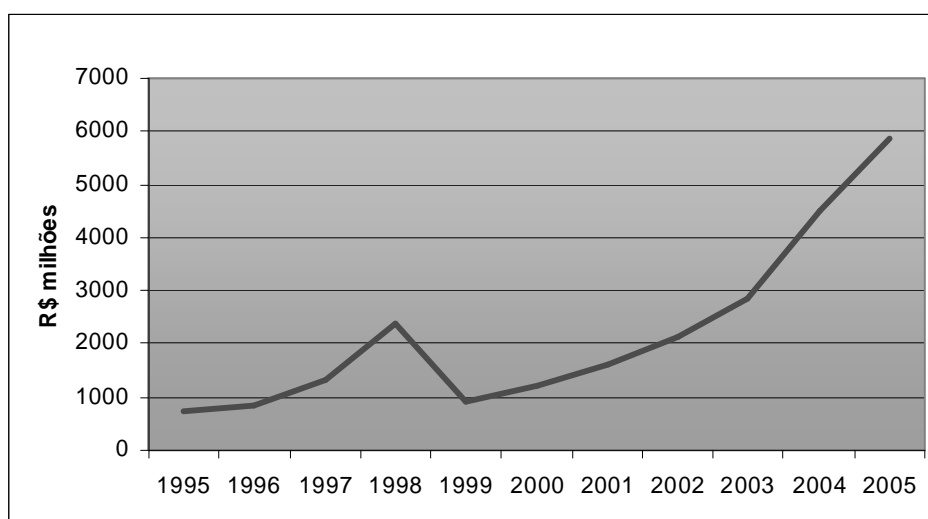
Como principal agente de financiamento de longo prazo existente no país, o BNDES possui importante papel na função de promover o avanço da infra-estrutura nacional. Atualmente o banco conta com linhas de financiamento específicas de apoio à infra – estrutura, operacionalizadas através do FINEM (Financiamento de Empreendimentos), que tem como exigência o financiamento a projetos com valor superior a R\$ 10 milhões. A

remuneração do BNDES para os financiamentos aos modais rodoviários é de 1,5% ao ano e para o apoio às concessões rodoviárias, a remuneração do banco é de 3% ao ano, acrescidas da TJLP (taxa de juros de longo prazo) que atualmente está em 7,5% ao ano. A participação do banco é limitada em até 80% para projetos de modais rodoviários, e na participação nas concessões rodoviárias, em 60% do valor total do projeto.

No setor de transportes, a evolução dos financiamentos do banco é notória, saindo de R\$ 983 milhões em 2003 para R\$ 1,1 bilhão em 2004 e alcançando R\$ 1,2 bilhões de liberações até novembro de 2005 (JÓIA, 2005).

A maior parte desses financiamentos se concentra no transporte terrestre. O gráfico 5, mostra o significativo aumento dos desembolsos no transporte terrestre desde 1995 a 2005.

Gráfico 5 - Desembolsos do BNDES para o sistema de transporte terrestre



Fonte: Elaboração própria com dados do BNDES.

Dentro do transporte terrestre, o BNDES vem desempenhando ações junto ao segmento ferroviário, o que explica o grande salto dos desembolsos do banco, visível no gráfico. Um exemplo disso é a criação de uma linha de financiamento própria para o segmento ferroviário, anunciada no jornal Valor Econômico em 15/03/2006, atraindo assim projetos de três concessionárias que foram enquadradas⁵ no sistema do banco.

⁵ Entende-se por enquadramento uma pré-avaliação da adequação do pedido de apoio financeiro às políticas operacionais, de acordo com a definição do BNDES. Já os desembolsos são as próprias liberações dos recursos do banco.

Atualmente estão sendo desenvolvidas novas linhas de financiamento para a infra – estrutura através do apoio do governo Federal. A última proposta está baseada na utilização de recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) aliado às linhas já existentes de financiamento do BNDES, a fim de aumentar a disponibilidade de crédito principalmente para os setores de energia, rodovias e ferrovias, conforme publicado no jornal Gazeta Mercantil em 31 jul. 2006.

É importante salientar que a origem dos recursos do banco, conta com aporte público, ou seja, capital público, embora também existam recursos originários de fontes externas, como empréstimos do BIRD, por exemplo. Grande parte dos recursos que o banco disponibiliza para os financiamentos são originários do setor público.

4 – MODELOS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMENTO DA INFRA – ESTRUTURA RODOVIÁRIA

4.1 Introdução

Tanto as concessões, como as parcerias público – privadas devem ser entendidas como novas modalidades de financiamento da infra – estrutura, utilizadas principalmente no sistema de transportes brasileiro. O surgimento dessas novas alternativas de financiamento está inserido num quadro de transformações ocorridas na atividade econômica do país, atenuado na década de 90. São mudanças que estão intimamente relacionadas, a começar pela quebra de paradigma na atuação do Estado na economia. O Estado deixa de atuar exclusivamente em atividades de interesse público, como a infra – estrutura, abrindo espaço para a entrada do capital privado. Essa possibilidade dada à iniciativa privada tem origem também, na crise financeira enfrentada pelo Estado, desde final da década de 70.

4.2 Concessões

Especificamente no setor de infra-estrutura, ocorreram algumas reformas importantes que culminaram com a aprovação da Lei de Concessões em 1995. Entre essas reformas, cabe ressaltar a aprovação de uma série de emendas pelo Congresso Nacional, que resultaram no fim do monopólio da Telebrás. Na prática, o governo federal passou a poder a oferecer concessões para a iniciativa privada explorar serviços de telecomunicação. Na mesma linha, foi permitido também que empresas privadas investissem em atividades petrolíferas, até então, exclusivas da Petrobrás.

A aprovação da Lei de Concessões nº 8.987 em 13 de fevereiro de 1995 constituiu-se em mais um incremento, além das privatizações, à participação do setor privado em atividades antes exclusivas do Estado, principalmente na área de infra – estrutura. Essa lei estabeleceu regras gerais pelas quais o governo autoriza terceiros a prestarem serviços públicos, através de contratos de concessão.

A partir da lei definiram-se os itens obrigatórios para constar num contrato de concessão: o regime de concessionárias, as condições do contrato (renovação, tempo, rescisão e fiscalização), direitos dos usuários, política tarifária e manutenção do serviço adequado às necessidades dos consumidores (FILHO, JÚNIOR E PEREIRA, 1999).

Para que as concessões sejam bem sucedidas prevê-se: negócio com capacidade de autofinanciamento, garantia da manutenção de tarifas no contrato e a possibilidade de reajustes. Para Filho, Júnior e Pereira (1999), essas proposições mostram a importância do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que deve ter como base a tarifa como instrumento essencial do financiamento de uma concessão.

No que se refere à política tarifária, ficou estabelecido na lei das concessões que o contrato vencedor da licitação será aquele que apresentar menor valor da tarifa e/ ou maior oferta dos serviços e, será dada preferência à empresa brasileira (FILHO, JÚNIOR E PEREIRA, 1999).

É premissa básica que a concessão deva estar vinculada a um plano de mapeamento do setor, com as seguintes questões: condições tecnológicas, necessidade de investimentos e previsão de demanda (FILHO, JÚNIOR E PEREIRA, 1999). A partir da elaboração prévia desse plano, fica estabelecido a melhor condição para a identificação das áreas de maior retorno financeiro e, portanto de maior interesse ao setor privado.

É importante ressaltar que o ativo objeto da concessão continua em poder do setor público mesmo durante o período de concessão e ao final do contrato ou extinta a concessão, o objeto da concessão retorna ao poder público.

Em resumo, as concessões tratam de um serviço público que se delega à iniciativa privada, a qual em troca da exploração utiliza a cobrança de tarifa como seu retorno financeiro.

4.1.1 Concessões Rodoviárias

O programa de concessões de rodovias federais foi criado através da portaria n.º 10/93 do Ministério dos Transportes, promovido pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER) e começou a ser implantado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, após sanção da Lei de Concessões em 1995, com a finalidade de conceder à

iniciativa privada a exploração de cinco trechos com uma extensão total de 854 quilômetros de rodovias.

As concessões rodoviárias têm ocorrido, principalmente, na operação e manutenção de rodovias, mas há também concessões realizadas para construção de rodovias, com exemplo no estado de São Paulo, geralmente com prazo de duração entre 15 e 30 anos. A concessão para a construção de trechos rodoviários é, no entanto, menos freqüente, mas pode ocorrer desde que atendidas as condições para a remuneração do ente privado através da cobrança de pedágios (LACERDA, 2005).

Até o ano de 2001, foram concedidos cerca de 10 mil quilômetros de rodovias em todo o país, totalizando 37 concessões. Os investimentos abrangeram desde a recuperação e modernização das rodovias até a instalação de pedágios. Atualmente, no país, segundo informações da ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre) encontram-se sob controle de 37 concessionárias privadas 9.730,40 quilômetros de rodovias e 1.063,90 quilômetros concedidas a outras 4 operadoras⁶. Do total das 37 concessões à iniciativa privada, 29 são concessões estaduais (Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul), 6 são federais e apenas duas concessões municipais.

As 37 concessões totais existentes no país e mais as 4 operadoras totalizam 10.794,30 quilômetros de rodovias concedidas a iniciativa privada. O quadro 1 mostra e caracteriza as concessões de rodovias federais ainda vigentes atualmente, conforme publicação da ANTT. Como pode ser verificado, são 1.474,4 quilômetros de rodovias federais que se encontram sob administração de concessionárias e continuarão sob regime privado até a próxima década, no mínimo.

⁶ Além das rodovias concedidas a entidades privadas, existem rodovias administradas por entidades estatais que também cobram pedágios de seus usuários, tais como as rodovias do estado de São Paulo administradas pela DERSA e pelo DER-SP, além das rodovias sob administração do DER-RS, DER-PR, totalizando as quatro operadoras em atuação.

Quadro 1 - Concessões de rodovias federais brasileiras

Via concedida	Extensão (km)	Assinatura do Contrato	Início do contrato	Início da cobrança de pedágio	Término do contrato
BR-101 RJ	13,2	29/12/1994	1/6/1995	17/8/1996	31/5/2015
BR-116 RJ	142,5	22/11/1995	22/3/1996	2/9/1996	21/3/2021
BR-040 MG/ RJ	180,6	31/10/1995	1/3/1996	20/8/1996	28/2/2021
BR-116 RJ/ SP	402,0	31/10/1995	1/3/1996	1/8/1996	28/2/2021
BR-290 RS	112,3	4/3/1997	4/7/1997	26/10/1997	3/7/2017
BR's-116,293 e 392 RS	623,8	15/7/1998	24/7/1998	4/3/2001	3/3/2026

Fonte: ANTT (2006).

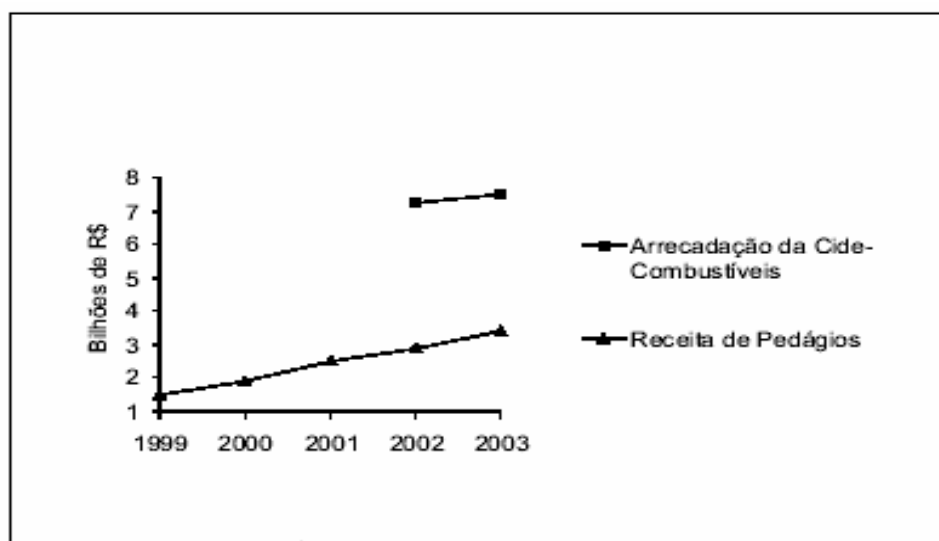
Segundo dados da ANTT, existem ao todo 163 praças de pedágio de concessionárias privadas espalhadas no país e mais 18 praças das 4 operadoras que atuam em instância estadual.

Destaca-se que entre 1996 e 2004 os investimentos realizados pelas 6 concessionárias⁷ federais totalizaram o valor de R\$ 1.234,8 milhões e o valor total previsto no programa é de R\$ 1.817,4 milhões, ou seja, foi investido até 2004 pelas concessionárias 67,94% do que está previsto, conforme publicação da ANTT.

A gráfico 6 a seguir mostra a evolução das receitas de pedágios e a arrecadação da Cide entre 1999 e 2003. A receita de pedágio de todas as concessionárias rodoviárias existentes no país partiu de R\$ 1,5 bilhão em 1999 e alcançou R\$ 3,4 bilhões em 2003, de acordo com Lacerda (2005). O autor ainda afirma, com base em seus dados, que esse total arrecadado com os pedágios em 2003 equivale a 45% do total arrecadado com a Cide - Combustíveis nesse mesmo ano. Com isso pode-se perceber que as concessionárias arrecadam quase 50% a menos do que o governo arrecada com a Cide. Em outras palavras, a cobrança de pedágio não ultrapassa a arrecadação da Cide, mas apesar disso, não deixa de constituir uma garantia de retorno financeiro lucrativo à uma empresa concessionária. A empresa concessionária pode ter a garantia de que a cobrança de pedágio será uma boa remuneração ao seu investimento, mesmo que seja inferior a arrecadação da Cide.

⁷ As concessionárias atuantes são: Concessionária da Ponte Rio Niterói S.A, Concessionária Rio - Teresópolis S.A (CRT), Empresa Concessionária de Rodovias do Sul S.A (ECOSUL), Concessionária da Rodovia Osório – Porto Alegre S.A (CONCEPA), Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A (NOVADUTRA) e Companhia de Concessão Juiz de Fora-Rio (CONCER).

Gráfico 6 – Evolução das receitas de pedágios e da arrecadação da Cide



Fonte: Relatório ABCR (2003) e Receita Federal *apud* LACERDA (2005).

Ainda há uma grande extensão de rodovias pavimentadas que são passíveis de concessão, principalmente no que se refere à reparação e manutenção de rodovias. No entanto, os mais de 10 mil quilômetros já concedidos ao setor privado incluem boa parte das rodovias de maior densidade de tráfego, o que permite concluir que as rodovias mais atrativas ao setor privado já foram concedidas, sendo que as passíveis de concessão não possuem uma grande atratividade ao setor privado.

Essa atratividade tão almejada pela concessionária é alcançada, exclusivamente, por meio da cobrança de pedágios. É através dessa receita de pedágio, que a empresa concessionária realizará novos investimentos, que tendem a reduzir bastante os custos para a produção, ao reduzir principalmente, o custo de manutenção dos veículos. Vale ressaltar que o valor da tarifa⁸ tem que ser menor que o custo que se teria trafegando numa rodovia em mau estado, ou seja, se não fosse concedida à iniciativa privada.

É difícil mensurar o custo de manutenção dos veículos ao trafegar numa rodovia em mau estado, porém algumas empresas, como a Souza Cruz, realizaram os cálculos e constataram que seus custos de manutenção da frota de veículos aumentam em até 15%. A

⁸ Como na maioria dos países, a tabela de pedágio no Brasil é baseada no número de eixos de cada veículo. O valor médio básico por quilômetro cobrado pelas concessionárias é de R\$ 0,06/ km (CASTRO, 2000).

empresa destaca que além dos buracos e crateras nas rodovias, enfrenta ainda o problema da falta de segurança nas estradas (BORGES, 2005).

Para Bielschowsky (2002) dificilmente a redução de custos de manutenção de veículos, decorrente das melhores condições das rodovias, compensa o acréscimo resultante do pagamento de pedágio. Esse é um ponto central no debate sobre as concessões rodoviárias e também o principal motivo de contestação por parte da sociedade.

4.2 Parceria Público – Privada

4.2.1 Modelos de parceria entre setor público e privado

Diversas iniciativas podem ser compreendidas como parceria entre setor público e privado. Para se alcançar um melhor entendimento da definição de parceria que hoje se adota no Brasil, Pasin e Borges (2003) estabeleceram uma listagem dos possíveis arranjos entre entes públicos e privados, focando o nível de participação do Estado, partindo do maior para o menor grau de atuação do setor público:

- O Estado compra, diretamente ou através de terceirizadas, produtos e serviços do setor privado, que no Brasil acontece por meio da Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Contratos);
- O Estado cria entes privados estatais, por exemplo, BNDES ou sociedades de economia mista (Petrobrás);
- O Estado contrata entes do setor privado, com controle estatal, misto ou totalmente privado, para a realização de uma atividade onde o Estado é mais atuante (por meio de autorização, permissão ou concessão);
- O Estado transfere uma atividade própria ou não (não necessariamente através de concessão), com retorno insuficiente ou desconhecido, garantindo a atratividade ao setor privado por meio também de recursos públicos. Para os autores, Pasin e Borges (2003), esse é o caso adotado no Brasil para a nova definição de parcerias público – privadas;

- O Estado transfere, através de um *projecto finance*⁹, uma atividade auto-sustentável, com viabilidade econômica própria ao setor privado;
- O Estado transfere, por meio de privatização, ativos ao setor privado, mantendo ou não o compromisso com os resultados dessa operação.

Especificamente na infra-estrutura de transporte, existem algumas modalidades de parceria entre entes público e privado que se diferenciam pela estrutura do arranjo. A repartição de riscos, a divisão das responsabilidades e retornos, são as maneiras de se diferenciar os oito modelos de parceria público – privada, mais utilizadas na construção de estradas, listados a seguir, desenvolvidos por Jonh D. Finnerty em 1999 (AMOUZOU, ORRICO E ARAGÃO, 2001).

1º) Franquia Perpétua: a entidade privada cabe o financiamento, operação e o direito de propriedade sobre o ativo. O governo regulamenta a segurança, a qualidade dos serviços e as tarifas.

2º) BOT (Construir, Operar e Transferir): mecanismo de concessão que se dá através de licitação. Os projetos ficam sob responsabilidade do ente privado que moderniza ou constrói uma rodovia e depois transfere ao Estado.

3º) BBO (Comprar, Construir e Operar): o ente privado compra um ativo do governo, para modernizá-lo ou expandi-lo e opera como um ativo público. O governo regulamenta a segurança, a qualidade dos serviços e as tarifas.

4º) BTO (Construir, Transferir e Operar): neste caso, o setor privado constrói o empreendimento e o transfere ao Estado, que, por sua vez, concede à mesma empresa privada, ou a outra, o direito de operação.

5º) LDO (Arrendar, Desenvolver e Operar): o Estado arrenda um ativo existente ao setor privado, exige a realização de melhorias e pequenos investimentos, e firma um contrato de operação privada com compartilhamento de receita com o governo que detém a propriedade legal do ativo.

6º) Expansão Complementar: o ente privado expande uma instalação do governo, detém apenas a propriedade sob a expansão e poderá operar toda a instalação sob contrato com

⁹ Defini-se *project finance* como um modelo de engenharia financeira, a qual utiliza o fluxo de caixa do projeto como garantia do retorno financeiro a empresa privada.

o governo. O governo regulamenta a segurança, a qualidade dos serviços e as tarifas e detém a propriedade legal da instalação.

7º) Privatização Temporária: a entidade privada assume a operação e manutenção de uma instalação do governo e recebe taxas pagas pelos usuários por um período de tempo suficiente para recuperar o custo da operação.

8º) Utilização – Reembolso: a empresa privada assina um contrato de utilização e reembolsa o governo através das receitas de tráfego de passageiros.

Com essa gama de possibilidades de participação de capital privado em conjunto com o setor público, destaca-se a modalidade definida no Brasil como Parceria Público – Privada (PPP), que ultimamente vem atraindo tanto a iniciativa privada como a pública em empreendimentos essenciais para o desenvolvimento do país.

4.2.2 Diferenciação das Parcerias Público – Privadas no Brasil

A participação de capitais privados em investimentos em infra-estrutura não é, rigorosamente, uma novidade. Em épocas antigas o Brasil já teve experiências que podem ser consideradas parcerias, como por exemplo, quando os empresários recebiam títulos da nobreza pela realização de investimentos em áreas de atuação do Estado (PASIN E BORGES, 2003).

O governo federal vem buscando uma ação mais significativa entre arranjos públicos e privados desde a década de 90, mas foi, no entanto, através do Plano Plurianual¹⁰ (2000-2003) que as parcerias surgiram com maior expressividade nos investimentos. Até então, as parcerias eram definidas a partir de uma única exigência: a alocação de recursos financeiros pelo parceiro privado. Dessa forma, a concessão também era entendida como uma parceria, uma vez que a iniciativa privada participava financeiramente de um projeto. Soares e Neto (2002) ressaltam que, desde os anos 90, já havia uma dificuldade em obter um conceito que contemplasse adequadamente o novo termo que surgia.

As parcerias surgem, por um lado, como uma forma de financiamento para o Estado viabilizar investimentos prioritários, uma vez que este delega ao ente privado, sob condições e

¹⁰ Plano Plurianual é o instrumento pelo qual o Governo irá orientar o planejamento e a gestão da administração pública para os próximos 04 anos. No Plano Plurianual estarão definidas as metas físicas e financeiras para fins do detalhamento dos orçamentos anuais.

prazos acordados em contrato, a responsabilidade de realização de investimentos previamente definidos. Pela ótica do setor privado, as parcerias se tornam oportunidades atraentes pelo retorno financeiro garantido pelo parceiro público e/ ou ainda através dos recebíveis pelo direito à exploração de determinado bem ou serviço.

Atualmente, no Brasil podem-se confundir as diferentes modalidades de atuação conjunta entre setor público e privado, especialmente entre PPP e *project finance*.

Entende-se por *Project Finance* uma forma de engenharia financeira que se volta mais para a manutenção de fluxos de caixa positivo do projeto, o qual atua como forma de garantia do projeto. A primeira diferença que se pode observar com a PPP é que essa não é auto sustentável, enquanto um *projecto finance* pode ser. O *project finance* é ideal para atividades de serviços públicos com retorno viável, já na PPP, como o interesse público é fundamental, pode não haver qualquer fluxo de caixa ou ser até insuficiente (PASIN E BORGES, 2003). Nesse sentido, cabe ao setor público formular estratégias de atração à iniciativa privada, para então auferir o empreendimento.

Uma semelhança entre as duas modalidades é que não há transferência de ativos para a iniciativa privada, como ocorre na privatização. Ocorre uma combinação de recursos públicos e privados para uma melhor atuação de ativos públicos (BORGES E NEVES, 2005).

Visto que a PPP é muitas vezes confundida com a modalidade de concessão, vale ressaltar as diferenças básicas entre as concessões rodoviárias e as parcerias público – privadas. A primeira delas se refere a forma de financiamento do projeto. Destaca-se que nas concessões rodoviárias, os recursos para o financiamento da obra são originários exclusivamente da concessionária, através das tarifas pagas pelos usuários. Dessa forma, as concessões rodoviárias dependem da densidade de tráfego para gerar suas receitas e assim cobrir os custos do empreendimento. Já as PPP's aplicam-se às rodovias que não possuem densidade de tráfego suficiente para cobrir seus custos. Assim, cabe ao governo transferir recursos para o parceiro privado, a fim de cobrir a diferença entre o quanto é arrecadado com as tarifas do pedágio e o quanto o ente privado necessita para tornar a atividade rentável (LACERDA, 2005, p. 156).

Há, no entanto, alguns projetos que podem ser classificados sob ângulos diferentes, dependendo da visão da empresa que, ou pode considerar o empreendimento viável economicamente, implementando-o como uma concessão, ou pode entender que para tal

projeto é necessária a participação do governo, por meio de PPP. Um projeto pode, inicialmente, ser enquadrado como PPP, e, posteriormente, mudanças nas condições econômicas e regionais podem viabilizá-lo como um projeto privado (concessão) (SOARES E NETO, 2006, p. 17).

A PPP aplica-se, por exemplo, no caso de uma rodovia de relevância econômica e social que precisa de reparos urgentes, mas por se tratar de uma rodovia com pouco volume de tráfego, ou ainda servir a uma comunidade de baixa renda que não tem como arcar com o preço total dos pedágios, o governo garante sua contraprestação no projeto a fim de compartilhar o custo dos reparos na rodovia.

Diante das diferenças já explicitadas, Soares e Neto (2006, p. 14) ainda definem PPP como um tipo de concessão que apresenta características distintas. Não constitui PPP, no entanto, aquela concessão comum que não necessitar da participação de recursos públicos.

4.2.3 Definição e características após a Lei da PPP

Após inúmeros debates, foi aprovada em dezembro de 2004 a Lei nº 11.079, que instituiu as normas gerais para licitação e contratação de parceria público - privada no âmbito da administração pública e definiu como PPP dois tipos de contrato de concessão:

- Concessão patrocinada: a remuneração do parceiro privado envolve além da tarifa cobrada do usuário, a contraprestação do parceiro público. É o caso, por exemplo, de uma rodovia concedida em que a cobrança de tarifa não é suficiente, sendo necessária uma complementação de receita pela autoridade pública para tornar o empreendimento viável.
- Concessão administrativa é quando o setor público é o usuário, direta ou indiretamente do investimento, cabendo a ele o pagamento total ao ente privado. Envolve somente a contraprestação pública, pois se aplica nos casos em que não houver possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários. É o caso, por exemplo, de contratos para construção, manutenção e gestão de hospitais, em que, embora exista um beneficiário (cidadão), é a própria administração pública a usuária indireta do sistema.

É importante destacar que a Lei de 2004 complementa e substitui as leis anteriores, lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Contratos) e a lei nº 8.987 de 1995 (Lei Geral de Concessões). A lei geral de contratos se refere apenas a prestação de serviços, fornecimento de bens e execução da obra, com limite de prazo de até 5 anos. Já a lei geral das concessões trata exclusivamente de casos de concessão e de serviços e obras públicas, mesmo envolvendo a cobrança de tarifas ao usuário (SEABRA, 2005).

A Lei de 2004 tratou também das características que norteiam a definição de parceria público- privada no Brasil. Ficou estabelecido um valor mínimo de R\$ 20 milhões para os projetos de PPP, com prazo de prestação de serviço entre 5 e 35 anos. Além dessas, seguem outras características:

1) Não faz parte de projeto de PPP o fornecimento de mão de obra e instalação de equipamentos ou somente execução de obra pública. Para um determinado empreendimento ser realmente designado como PPP é necessário que exista o direcionamento para o fornecimento de serviços públicos (SOARES E CAMPOS, 2002).

No entanto, além de ofertar somente serviços públicos (transporte, saneamento etc.), pode-se também, através das parcerias, implementar empreendimentos e atividades de interesse público, como por exemplo, projetos culturais ou esportivos. Nesse sentido, é importante ressaltar que uma PPP não objetiva simplesmente a construção de uma obra, mas sim a prestação de um serviço, que certamente exige a construção ou reforma de alguma infra – estrutura para se viabilizar.

2) A participação dos recursos públicos não pode ultrapassar 1% da receita líquida anual do projeto. Essa importante característica diz respeito ao impacto futuro dos empreendimentos nas contas públicas. A lei determina que o investimento público não pode ultrapassar 1% da receita corrente líquida anual do projeto, para com isso garantir o equilíbrio fiscal futuro (SOARES E NETO 2006).

3) O investimento do ente público não pode ser superior a 80% do total da formação dos recursos financeiros da SPE (Sociedade de Propósito Específico);

A Sociedade de Propósito Específico é o marco principal que a Lei da PPP estabeleceu, sendo, portanto, a característica chave para um empreendimento ser designado como parceria público – privada. A Lei estabelece a criação de uma Sociedade de Propósito Específico antes da celebração do contrato, que vai implantar e gerir o objeto de parceria. A

criação de Sociedade de Propósito Específico (SPE) é destinada ainda a captar os recursos financeiros para realizar o investimento sendo que o ativo criado é contabilizado no balanço da SPE e não nas contas públicas. A SPE, como informa a Lei da PPP, poderá assumir a forma de companhia aberta, adotando os padrões de contabilidade e demonstrações financeiras, sendo que, a administração pública não pode representar a maioria do capital que constitui a SPE.

4) O Fundo Garantidor das Parcerias (FGP) serve como garantia de pagamento da empresa pública.

A Lei da PPP estabeleceu a criação desse FGP para reduzir o risco do não cumprimento das obrigações por parte da administração pública, sendo esse o principal instrumento de garantia para os contratos de PPP. O Fundo Garantidor das Parcerias tem natureza privada e sua gestão, administração e criação são feitas por instituição financeira, controlada direta ou indiretamente pela União (BRITO E SILVEIRA, 2005). Seu patrimônio é constituído por recursos orçamentários, títulos da dívida pública, bens móveis e imóveis, no valor de R\$ 6 bilhões, especificamente no caso federal.

5) A alocação dos riscos é feita contratualmente, havendo a repartição de riscos entre as partes. Existem os riscos político, financeiro, comercial e operacional. O risco comercial se refere à boa percepção quanto aos compradores ou usuários do empreendimento. Já o risco operacional está relacionado a aspectos de fornecimento de insumos, por exemplo (BORGES E NEVES, 2005). O risco financeiro se refere às variações na taxa de juros, ou variações no câmbio, por exemplo. Já o risco político está associado às mudanças de prioridade dos diferentes governos eleitos, visto que uma PPP tem limite máximo de 35 anos e os governos mudam a cada 4 anos.

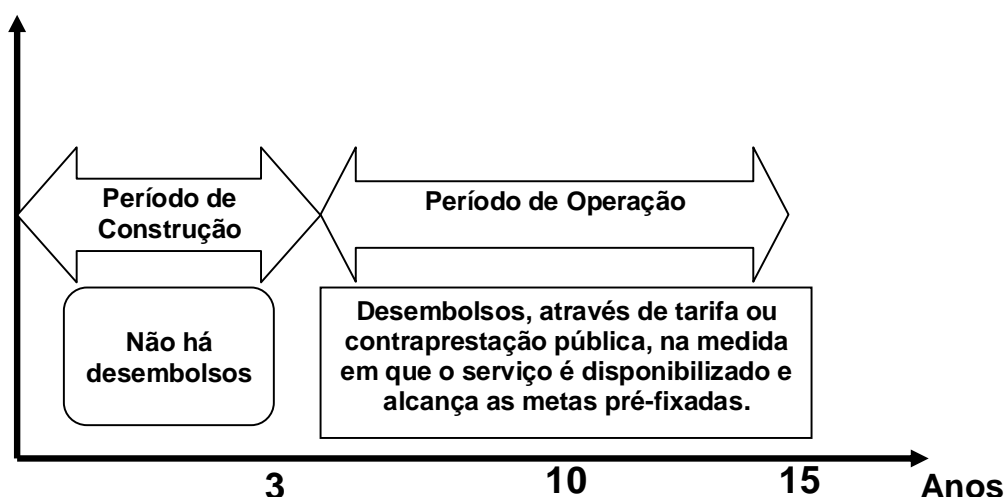
A lei de PPP permite que o ente público transfira à iniciativa privada os riscos que tradicionalmente são do poder público. De acordo com as experiências internacionais, os riscos associados ao projeto como construção (custos e prazos), manutenção, operação e prestação do serviço, riscos financeiros e outros riscos comerciais, são assumidos pelo parceiro privado.

Existe uma percepção de que no Brasil, a alocação de riscos nos contratos é tratada de forma relapsa, restando muitas vezes ao judiciário decidir sobre a melhor alocação de riscos. Uma distribuição eficiente de riscos estabelece que o parceiro mais apto a suportar determinado risco faça isso a um custo mais baixo que a outra parte. Sendo assim, gera-se uma

economia na realização do empreendimento como, por exemplo, nos projetos de PPP realizados no Reino Unido, estima-se que 60% da economia obtida com as PPP's seja através de uma eficiente alocação de riscos nos contratos (PINTO, 2006).

6) A contrapartida pública nos projetos de PPP, além de ser o marco principal nesses projetos, está relacionada com a eficiência do parceiro privado, uma vez que, nos contratos de PPP, existe a possibilidade do Estado remunerar a empresa privada somente após a disponibilização do serviço, de acordo com as metas de desempenho pré-fixadas no contrato. A figura 1 ilustra o momento no qual o Estado inicia o desembolso ao ente privado, que ocorre somente depois de concluída a obra e disponibilizado o serviço. Vale lembrar que é nesse momento também que a empresa inicia a sua remuneração através da cobrança de tarifas, quando houver.

Figura 1 – Modelo de remuneração em PPP



Fonte: Adaptado de SEABRA (2005).

A maneira como se calcula o valor do aporte público é uma questão importante a destacar num projeto de PPP. Não pode ser um volume de recursos muito alto, a ponto de o ente privado conseguir um lucro excepcional, nem pode ser tão baixo, a ponto de inviabilizar um retorno financeiro suficiente.

Contudo, deve-se ressaltar que a Lei de PPP no Brasil não limita a participação da contraprestação pública, podendo-se concluir que diante de empreendimentos realmente não tarifáveis, a parcela do aporte público pode cobrir todo o projeto, obedecendo as devidas

garantias para o parceiro privado e ainda as políticas de responsabilidade fiscal trilhada pelo setor público nos anos recentes. (SEABRA, 2005).

Ainda sobre a estratégia de financiamento para empreendimentos de PPP, vale ressaltar que a intenção inicial é de que a empresa privada participe com percentual de seus recursos próprios, conforme estabelecido na própria lei das PPP's. A lei limita as operações de crédito efetuadas por empresas públicas, ou sociedade de economia mista controladas pela União, em até 70% do total das fontes de recursos financeiros disponíveis na parceria. Mesmo nas regiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste, onde o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é inferior a média nacional, o limite máximo é 80%. Esse caso se aplica, por exemplo, aos órgãos financiadores para empréstimos de longo prazo, como o BNDES, que só poderá financiar um empreendimento de parceria público – privada em até 70% ou 80% do total previsto para a obra.

No âmbito estadual, deve-se destacar que os programas de PPP nos estados podem ser bem diferentes, dependendo dos programas de diferentes governos (PASIN E BORGES, 2003). A título de exemplificação, no estado de Santa Catarina, as parcerias público - privadas foram instituídas pela lei n°. 12.930, de 4 de fevereiro de 2004, antes da lei federal (n°. 11.079 de 30 de dezembro de 2004), regulamentada pelo decreto n°. 1.932, de 14 de junho de 2004, também antes da aprovação da lei federal, o que demonstra que os processos de parcerias podem atuar de forma diferente, dependendo da esfera de competência.

4.2.4 As etapas e um modelo estrutural de Parceria Público - Privada

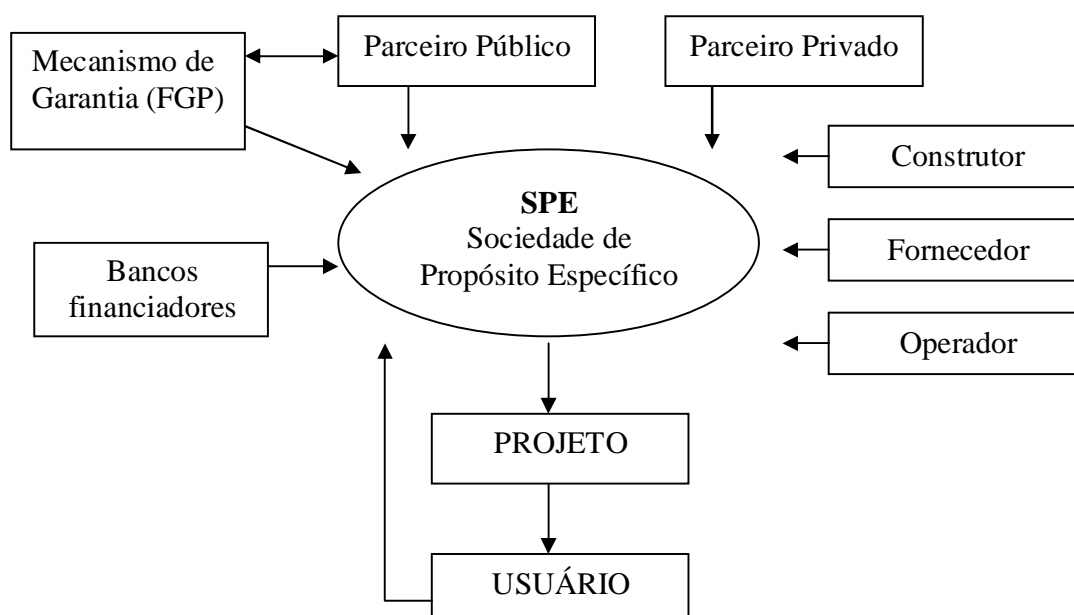
Depois de visto as características essenciais de uma parceria público – privada, cabe esclarecer as etapas desse programa, desde a seleção do projeto até a fase de contratação do serviço. Inicialmente, na fase de identificação do projeto, são levantados os dados iniciais e realiza-se, posteriormente, a análise sobre o enquadramento do projeto através de PPP. É nessa fase que levantam-se as necessidades financeiras do projeto. Em seguida, já na fase de divulgação à sociedade, realiza-se uma audiência pública para a solicitação de manifestação de interesse. Após a organização e análise das manifestações, define-se, a partir da combinação de idéias e sugestões, o modelo de parceria e seus mecanismos de pagamento. Logo após, inicia-se a fase de licitação, na qual publica-se o edital com o contrato de PPP. Após a escolha

do vencedor, tem início a fase de contratação, na qual inicia-se o procedimento da execução do contrato.

Partindo para a modelagem contratual entre os agentes envolvidos numa parceria público - privada, é preciso ressaltar que, dependendo de como for estruturada a PPP, diferentes arranjos podem ser formados. Os agentes que, obrigatoriamente estarão em todas as parcerias público – privadas são: parceiro público e privado, para a formação da SPE, mecanismos de garantia, e obviamente, o usuário final do empreendimento.

A figura 2 apresenta um esquema da participação de alguns agentes envolvidos num projeto de PPP. O primeiro passo é a formação da SPE, a partir da manifestação de interesse de um ente público e a iniciativa privada. Compete a SPE comandar o empreendimento, podendo realizar financiamentos diretos com a instituição financiadora (BNDES, por exemplo), como também formalizar a contratação dos construtores, fornecedores e operadores do projeto. Como última etapa do processo, após a efetiva disponibilização do serviço, inicia a participação do usuário, através do pagamento à SPE, referente a utilização do serviço. Caso o parceiro público não compareça com sua obrigação contratual, o FGP repassa a parcela da contraprestação pública à SPE.

Figura 2 – Exemplo de esquema operacional simplificado de PPP



Fonte: Elaboração própria.

Vale lembrar que em 2005, através de decreto, o Comitê Gestor (CGP) ficou sendo o órgão responsável pela PPP federal, composto por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil. Ainda pelo mesmo decreto foi criada a Comissão Técnica das PPP's (CTP) também em nível federal.

Em resumo, o quadro 2 apresenta alguns pontos – chave das principais modalidades de envolvimento do setor público com a iniciativa privada, buscando esclarecer a diferença existente entre essas modalidades de privatização, concessão e PPP, e destacar a relevância das PPP's frente as outras modalidades.

Quadro 2 – Privatização, Concessão e PPP

QUESITO	PRIVATIZAÇÃO	CONCESSÃO	PPP
Processo	Leilão; contrato de compra e venda	Licitação, na modalidade de concorrência; contrato de concessão	Licitação na modalidade de concorrência; formação de SPE pelo vencedor; contrato de concessão administrativa com a SPE
Prazo	Prazo definitivo	Determinado (definido no próprio contrato)	A Lei Federal estabeleceu prazo de 5 a 35 anos
Ativos fixos existentes	Vendidos ao investidor de forma definitiva	Transferência temporária p/ a concessionária; devolução p/ o governo ao final da concessão	Transferência temporária à SPE formada p/ implantar e gerir a PPP; devolução ao governo ao final da PPP
Ativos fixos novos	Decidido pelo investidor; pagos, construídos e operados por ele	Especificados no contrato; pagos, construídos e operados pela concessionária	Pagos, construídos e operados pela SPE
Serviços (quando houver)	Responsabilidade do comprador da empresa privatizada	Responsabilidade da concessionária; o contrato de concessão pode estabelecer metas	Especificados no contrato de PPP, com metas de desempenho que servem como base de remuneração para o privado
Controle Público	Regulação por meio das agências, quando a atividade praticada for serviço público, e, em todos os casos sujeitos às leis do país	Fiscalização pelas agências reguladoras e sujeição às leis do país. No caso da PPP, o governo também avalia o desempenho da SPE para balizar o pagamento do parceiro privado, conforme especificado no contrato	

Fonte: Adaptado da Subsecretaria de Assuntos Internacionais do Governo de Minas Geras.

4.2.5 Experiências internacionais

Internacionalmente, a PPP teve origem no Reino Unido na década de 90, como alternativa para expandir os investimentos de alto risco sem o comprometimento dos recursos públicos que se demonstravam escassos, inicialmente através do programa de parceria *Private Finance Initiative* (PFI). Em 1997 o programa foi remodelado para *Public-Private Partnerships* (PPP) buscando uma maior eficiência dos serviços públicos.

Nos últimos dez anos, o governo britânico assinou 617 projetos na área de saúde, educação e transportes, sendo esse último o de maior destaque, através da construção de um sistema de integração entre a malha ferroviária local e a França, segundo Anuário Exame (2005).

Como diz Pasin e Borges (2003), a Irlanda, assim como muitos países europeus, utilizam a PPP pelos seguintes motivos: risco compartilhado com o setor privado, menor tempo para realização dos investimentos, possibilidade de realização de maior número de projetos, estímulo à introdução de inovações pelo setor privado, liberalização de recursos públicos para outros projetos prioritários e sem condição de retorno financeiro e a segurança da qualidade da operação de longo prazo.

Na América do Sul, Chile e México foram os pioneiros no uso da PPP. O Chile foi o país que mais utilizou a PPP no seu sentido mais amplo, a partir dos anos 90. No México foi criado um órgão para cuidar da estrutura da PPP, tanto no âmbito federal como estadual e municipal. (PASIN E BORGES, 2003).

Portugal recorreu as PPP's para a adequação do seu sistema rodoviário frente à integração na União Européia. Com as parcerias, o país já conseguiu quase triplicar sua malha rodoviária nos últimos dez anos (ANUÁRIO EXAME, 2005). O país adotou o modelo sem a cobrança de tarifas ao usuário (modelo de "pedágio – sombra"), cabendo ao Estado a garantia de retorno financeiro ao setor privado, diferentemente da Irlanda que utilizou largamente a cobrança de pedágios nas obras rodoviárias de PPP (PASIN E BORGES, 2003).

Ainda sobre as experiências portuguesas, as quais o Brasil tende a aproveitá-las, segundo notícia divulgada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o conceito de parceria é bem mais amplo que no Brasil, oferecendo maior liberdade ao ente privado. Brito e Silveira (2005) sinalizam que Portugal vem enfrentando problemas para honrar os

compromissos de PPP resultantes de contratos de rodovias em pedágio – sombra. Nesse modelo é o dinheiro dos contribuintes, através dos impostos, que suporta o custo de construção, manutenção, exploração e financiamento. O insucesso do programa português, em sua maior parte se deve aos erros de planejamento e alocação dos recursos, conforme notícia divulgada pelo Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão.

Cabe ressaltar que cada um desses países utilizou as parcerias com algumas diferenças, o que permite constatar uma ausência de singularidade nos projetos, tornando cada experiência internacional diferente da outra. Foram, no entanto, os casos de sucesso das PPP's e o bom resultado obtido internacionalmente que impulsionaram o desenvolvimento dessas parcerias no Brasil.

5 – POTENCIALIDADES E DESAFIOS DAS PARCERIAS PÚBLICO - PRIVADAS

5.1 Introdução

Depois de devidamente definido o conceito e identificado todas as características que envolvem as PPP's, busca-se analisar algumas das potencialidades de projetos rodoviários, com possibilidade de serem constituídos sob forma de parceria público – privada. Destaca-se também a análise de um projeto rodoviário no estado de Minas Gerais, visto o avanço na consolidação das parcerias nesse estado, com sua devida importância, não só para a região, como para todo o país.

Destaca-se a importância dos projetos, a perspectiva de investimentos e algumas possíveis implicações. Tem-se com isso, uma boa base para elencar algumas vantagens acarretadas por essa modalidade de parceria, assim como analisar os possíveis entraves que impedem a consolidação e a utilização em larga escala das parcerias público – privadas no Brasil, constituindo assim os desafios a serem vencidos pelos agentes envolvidos e interessados em promover as parcerias público – privadas.

5.2 Principais Projetos de PPP em Rodovias

Diante de tantas carências que a infra - estrutura enfrenta, foram elencadas através da pesquisa do Anuário da Revista Exame (2005), as obras prioritárias para o país em infra-estrutura. Na pesquisa, os empresários puderam apontar as 3 principais obras que consideram mais urgentes. Foi constatada que a conclusão da Rodoanel de São Paulo é a segunda prioridade, ficando atrás apenas da universalização do abastecimento de água e esgoto.

Dentro do setor de transporte, o modal rodoviário é identificado como o de maior importância, responsabilizado em grande parte pelo crescimento econômico do país. O escoamento da produção depende muito desse setor, o qual encontra-se seriamente comprometido com a caótica situação da malha rodoviária.

Segundo publicado no Anuário da Revista Exame (2005), o valor estimado para a recuperação de todas as estradas varia de R\$ 10 bilhões a R\$ 12 bilhões. Na referida publicação, são indicados vários trechos dessas estradas que poderiam ser melhorados por meio das parcerias público - privadas.

O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 prevê dispêndios federais em investimentos ao longo dos quatro anos na ordem de R\$ 1,84 trilhão, dos quais R\$ 198 bilhões (ou 10,76% do total) são destinados à infra – estrutura, sendo que do total previsto pelo Plano, apenas 2,17% (ou R\$ 40 bilhões) estão previstos para serem provenientes do setor privado. Esse último percentual sobe para quase 20%, dentro do montante destinado à infra - estrutura, ao observar que R\$ 39 bilhões estão previstos para serem provenientes do setor privado, destinados 92% para energia e 8% para os transportes.

Logo após a elaboração do PPA, ainda em 2003, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão criou a Primeira Carteira de Projetos de PPP, que selecionou algumas das obras constantes na proposta do PPA 2004-2007, que o Governo Federal considerou passíveis de executar e até mesmo concluir mediante Parceria Público – Privada. Esses projetos estão listados no quadro 3.

Quadro 3 – 1ª Carteira de Projetos de PPP

Região/ Projeto	UF	Extensão Km
NORTE		
Construção do trecho rodoviário da BR-163 - Santa Helena - divisa MT/ PA - Santarém	MT/ PA	1.174
NORDESTE		
Duplicação do trecho rodoviário na BR-101, Natal - Divisa AL/ SE	RN/ PB/ PE/ AL	440
Duplicação do trecho rodoviário na BR-101, Divisa AL/ SE - entroncamento BR-324 (BA)	SE/ BA	373
SUDESTE		
Duplicação do trecho rodoviário na BR-381, Belo Horizonte - São Paulo	MG/ SP	30
Construção da BR-493, Arco Rodoviário Metropolitano (Porto Sepetiba - BR-040)	RJ	80
Construção do Rodoanel Metropolitano de São Paulo - Trecho Sul	SP	23
SUL		
Duplicação do trecho rodoviário na BR-101, Palhoça - Osório	SC/ RS	343
Adequação de trecho rodoviário na BR-470, Navegantes - Blumenau - Indaial	SC/ RS	78

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003).

Entre os projetos listados no quadro, destaca-se a construção da rodovia BR-163, no trecho de divisa entre Pará (Santarém) e Mato Grosso (Santa Helena). Ilustrado na figura 3, o projeto se constitui numa importante obra selecionada inicialmente pelo governo. O empreendimento traz como benefícios uma maior fluidez do tráfego com redução do tempo de viagem no principal eixo de ligação da região norte ao centro-oeste. Destaca-se também a melhora na escoação da produção, principalmente de soja, predominante na região, em direção ao Porto de Santarém, desconcentrando a demasiada utilização do Porto de Santos. A redução no custo de transporte está estimada em R\$ 25 milhões para 2011, segundo PPA 2004-2007.

Figura 3 – Localização da BR – 163

Fonte: Ministério dos Transportes

O investimento está previsto em R\$ 760 milhões e há expectativa que o setor privado participe com aproximadamente 41% dos recursos. Na divisão do financiamento, o BNDES arcaria com R\$ 311 milhões e o restante caberá ao Estado, como consta no PPA 2004-2007.

Ainda sobre a obra da BR-163, vale ressaltar que o Instituto Militar de Engenharia (IME) desenvolveu um Estudo de Viabilidade Técnica – Econômica para esse empreendimento, através de um convênio com o Departamento Nacional de Infra - Estrutura de Transportes (DNIT). O estudo compreendeu que o empreendimento poderia ser viabilizado como concessão, num prazo de 25 anos, com tarifa básica de pedágio no valor de R\$ 7,60. O BNDES também participaria do empreendimento, disponibilizando um empréstimo de até 60% dos investimentos iniciais totais, analisado pelo estudo com prazo de carência de 15 anos e um taxa de juros de 10% ao ano (BRANDÃO E CURY, 2005).

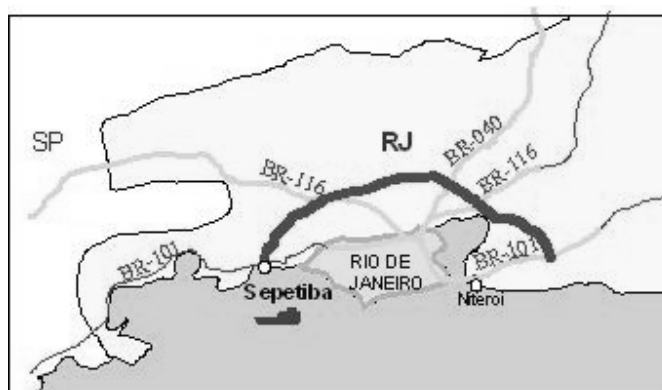
A proposta da Primeira Carteira de Projetos de PPP foi alterada, permanecendo apenas 5 projetos dentro da infra – estrutura de transportes. Esse cinco projetos, considerados prioritários e passíveis de serem executados na modalidade de PPP, pelo governo federal, foram elencados pelo fato de serem projetos estruturalmente de grande porte, entre outros aspectos relevantes. Os impactos desses empreendimentos são positivos para a competitividade da produção nacional, na medida em que eliminam gargalos logísticos em corredores estratégicos de integração e exportação.

No contrato a ser celebrado, está previsto prazo de vigência de 15 anos, com investimento total de R\$ 1,14 bilhões ao longo de sua execução. O desembolso máximo do governo com a parceria será de 55 milhões por ano, e o valor da tarifa de pedágio está previsto em R\$ 3,50 para cada 100 quilômetros percorridos.

Em audiência pública realizada em julho de 2006, o governo federal, além de submeter o projeto da BR-116/324 como PPP, também sinalizou a divulgação do último instrumento legal que falta para completar o processo jurídico das PPP's, que é a portaria da Secretaria Nacional do Tesouro (STN), que trata da forma de contabilizar os gastos públicos com as parcerias. Essas regras de contabilidade deverão ser seguidas pela União, estados e municípios que realizarem parcerias.

O segundo projeto que tem sido priorizado dentro do cronograma de execução ou conclusão mediante PPP é a construção da BR-493 (Arco Rodoviário Metropolitano do Rio de Janeiro). A figura 5 mostra o exato trecho de construção do arco rodoviário, que tem como objetivo facilitar o escoamento de mercadorias com origem ou destino ao porto de Sepetiba, complementando a rota de fuga das usinas nucleares de Angra dos Reis, interligando as rodovias federais BR-101 (Rio-Santos), BR-116 (Via Dutra) e a BR-040 (Rio-Juiz de Fora). A obra poderá ainda melhorar a logística e reduzir os custos de transportes da região sul. Segundo opiniões de secretários do estado do Rio de Janeiro, a construção do Arco Rodoviário ainda é estratégica, pois permitirá aos municípios da região um maior desenvolvimento industrial.

Figura 5 – Localização da Rodoanel do Rio de Janeiro



Fonte: Ministério dos Transportes

Existe a perspectiva de que no empreendimento do Arco do Rio de Janeiro, o capital privado participe com R\$ 228 milhões e o restante (R\$ 22 milhões) fique sob responsabilidade do setor público. Isso indica que o setor privado provavelmente utilizará instrumentos de cobrança de taxas aos usuários, para desta forma garantir o seu retorno financeiro. Mesmo com essas previsões, ainda não está totalmente definido se o empreendimento se dará realmente sobre PPP, ou se poderá ser concebido como concessão, visto a dúvida quanto a alta rentabilidade do projeto.

Em dezembro de 2005 foi realizado um evento para discutir o atual quadro das PPP's no Brasil e o Arco Rodoviário do Rio de Janeiro. As autoridades das diversas instituições envolvidas, como ABDI (Associação Brasileira da Infra – Estrutura e Indústrias de Base), FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro), STN (Secretaria do Tesouro Nacional), debateram a viabilidade da referida obra ser realizada por meio de PPP ou concessão comum. Segundo relatório da STN em conjunto com a ANTT, o potencial econômico do projeto é auto-sustentável, podendo então ser empreendido através de concessão comum. As opiniões se dividem quanto à classificação do projeto, o que implica ressaltar que para ser enquadrado como PPP, é preciso que fique clara a não auto-sustentabilidade do empreendimento, a ponto de necessitar uma contraprestação pública. Mesmo que o projeto se dê via parceria público – privada, prevê-se a menor participação possível de recursos públicos.

O desafio dos governos, principalmente no tocante a esfera federal é enorme, visto que, para transformar esses projetos em efetivas realizações, as etapas de elaboração dos estudos de viabilidade, licenciamento ambiental e todo a questão contratual, precisam ser realizadas de forma altamente planejada, com tamanha eficiência, sem prejudicar nenhuma dessas etapas essenciais para um bom projeto de parceria público – privada.

Em relação aos estados, destaca-se o avanço de São Paulo e Minas Gerais frente aos encaminhamentos para os primeiros projetos de PPP, embora outros estados também estejam se preparando para as parcerias, como Bahia, Santa Catarina, Ceará, Goiás e Rio Grande do Sul.

5.2.1 Projeto estadual: a rodovia MG-050

Alguns estados estão à frente em seus projetos de parceria público – privada, como é o caso de Minas Gerais. Esse estado possui uma malha rodoviária total de 264.970 quilômetros, com uma participação de 15,36% na malha rodoviária brasileira, sendo, portanto, a maior do Brasil. A malha de estradas pavimentadas representa somente 7,25% da extensão total do estado (ANUÁRIO EXAME, 2005).

As estimativas do Sindicato das Empresas de Transporte de Carga de Minas Gerais (STCEMG), constatou que as transportadoras que utilizam o sistema rodoviário mineiro estão incorrendo em gastos adicionais da ordem de R\$ 100 milhões por mês, principalmente pelas atuais condições operacionais das rodovias. Os empresários de transportes de ônibus também afirmam verificar um aumento nas despesas com manutenção da frota, da ordem de 25 a 30%, incluído o aumento de 8% nos gastos com combustível, além de sofrer com a redução de velocidade dos ônibus e conseqüente atraso nas viagens e redução da produtividade da frota (JANNOTTI, 2004).

Em virtude da urgência em melhorias nas rodovias do estado, a obra escolhida para iniciar os processos de PPP é a recuperação, ampliação e manutenção da rodovia MG-050. De acordo com publicação no jornal Valor Econômico em 18 jul. 2006, esse empreendimento é o primeiro projeto de PPP do país na área de infra – estrutura rodoviária.

A implantação do programa de parceria público - privada na MG-050, que atualmente está em fase de licitação marcada para o mês de agosto de 2006, é um marco na relação entre o setor público e a iniciativa privada, atingindo uma área de influência que abrange 371 quilômetros de extensão, envolvendo 50 municípios, que somam 1,3 milhão de habitantes e por onde circulam 7,7 % do produto interno bruto mineiro. A rodovia é ainda a mais importante para o estado, visto que forma o corredor de integração do sudoeste com o estado de São Paulo, garantindo o escoamento da produção da região.

O investimento é de aproximadamente R\$ 650 milhões, sendo que metade desse total, cerca de R\$ 320 milhões, serão aplicados nos cinco primeiros anos da parceria. O prazo do contrato é de 25 anos, período no qual serão investidos na rodovia, o valor total estimado para o empreendimento.

A modelagem de PPP para a MG-050 combina cobrança de pedágio com contraprestação pública, constituindo assim num caso de contrato de PPP através de concessão patrocinada, sendo que a contraprestação pública será no valor máximo de R\$ 35 milhões anuais, conforme publicado no jornal Valor Econômico em 01 agos. 2006. A cobrança de pedágio ocorrerá somente depois de finalizada a recuperação da rodovia, prevista para o décimo terceiro mês do contrato. Estão previstas seis praças de pedágio, que terá o valor de R\$ 3,00 em cada uma, somando ao final dos 371 quilômetros de rodovia R\$ 18,00.

De acordo com informações da Subsecretaria de Assuntos Internacionais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o BNDES já manifestaram interesse em financiar os investimentos a serem feitos pelo grupo vencedor da licitação. O BID está disposto a oferecer um empréstimo direto do seu próprio capital ou garantia parcial de crédito, em um percentual equivalente a até 25% do custo total do projeto, conforme publicado no documento de manifestação de interesse por parte do banco, divulgado pela Subsecretaria de Assuntos Internacionais do governo do Estado de Minas Gerais.

Outra instituição que também manifestou interesse em participar do empreendimento é o *International Finance Corporation* (IFC), nas mesmas condições propostas inicialmente pelo BID, ou seja, máximo de 25% do custo total do projeto.

5.3 Vantagens das Parcerias Público - Privadas

A grande vantagem inicial das parcerias público – privadas é a possibilidade de retorno dos investimentos em infra – estrutura, considerando que dificilmente o Estado voltará a ser capaz de arcar com todos os investimentos necessários à infra – estrutura do país.

O grande interesse tanto da administração pública, como do setor privado, no programa de parceria público – privada, já desperta a idéia de que bons resultados esse programa pode acarretar. Primeiramente pode-se observar que o expressivo direcionamento à projetos de interesse público e prioritários ao país, já pode ser considerado como uma vantagem na implementação das parcerias público – privadas.

Com a parceria do setor privado, o governo viabiliza a entrada de recursos em áreas sem potencial retorno, mas de grande interesse social. O setor privado, por sua vez, tem a

garantia da contraprestação pública e ainda a possibilidade de cobrança do serviço. Para o setor público, a vantagem maior é a transferência da responsabilidade total do projeto, pois numa PPP, geralmente, cabe ao governo a fiscalização e regulação do empreendimento, focalizando mais o planejamento e acompanhamento do serviço, ao invés de participar da administração direta no fornecimento dos serviços públicos.

Nesse sentido, é preciso ressaltar que uma das maiores inovações que a lei da PPP trouxe foi a possibilidade de repartição dos riscos entre as partes envolvidas. Com isso, cada parceiro se responsabilizará nas questões que está mais apto a assumir, com a tendência de reduzir os custos do empreendimento. Em geral, o risco político, aquele acarretado por mudanças nos governos, são assumidos pelo Estado, pois não cabe a empresa ficar a mercê das prioridades de diferentes governos, modificados de quatro em quatro anos.

As parcerias público - privadas permitem que a contratação da obra, quando houver, ocorra entre empresa escolhida e empresa de engenharia civil. Essa contratação entre as duas partes privadas tem uma flexibilidade maior, ou seja, contratos menos restritivos, do que contratos entre administração pública e empresa privada. Essa vantagem acarretada nos empreendimentos de PPP pode criar incentivos para a redução dos preços das obras e ainda agilizar sua execução (LACERDA, 2005, p. 157).

Uma outra vantagem introduzida na modalidade de parceria diz respeito à forma de remuneração ao ente privado. Visto que é somente após a disponibilização do serviço que o setor público desembolsa seus recursos ao projeto, baseado nas metas e padrões de qualidade pré – estabelecidos, a serem cumpridas pelo parceiro privado, tem-se com isso, incentivos ao ente privado em aprimorar a sua execução, o que tende a reduzir seus custos ao longo do projeto.

Vale ressaltar também como uma vantagem aos novos arranjos entre setor público e privado, o prazo estabelecido para as parcerias, entre 5 e 35 anos, visto que a legislação anterior de 1993 (Lei Geral dos Contratos), estabelecia o prazo máximo de 5 anos, inibindo, em partes, os investimentos de grande porte. O investidor era estimulado, de certa forma, a evitar a realizar grandes investimentos, que exigem prazo de amortização de 10 a 20 anos, uma vez que o potencial de obter receita do investimento era de até 5 anos.

5.4 Entraves à consolidação das Parcerias Público – Privadas no Brasil

Considerando que a cobrança de pedágios está presente na estruturação da maioria dos projetos de PPP em rodovias, questiona-se até que ponto cabe ao usuário o pagamento por um serviço público. Configura-se assim a primeira preocupação quanto as PPP's, que é o cálculo do valor da tarifa, que de acordo com as concessões já existentes, alcança um valor abusivo cobrado pela empresa concessionária.

Os investimentos em rodovias exigem em sua grande maioria vultuosos recursos, o que já pode ser identificado como uma primeira dificuldade a entrada da iniciativa privada nos empreendimentos de PPP. Por outro lado, o setor público também encontra obstáculos para a realização de tais obras diante dos escassos recursos públicos disponíveis. Não são esses, porém, os únicos problemas que dificultam a consolidação das parcerias entre setores públicos e privados para a realização de tantos empreendimentos necessários para o país.

Destacam-se inicialmente os problemas que se referem às questões políticas, além daqueles aqui já citados, ainda existe o clássico problema brasileiro de falta de recursos por parte do Estado e a percepção de uma certa ausência de vontade governamental em por em prática os projetos de PPP.

Especialmente no caso brasileiro, problemas de ordem fiscal também atrapalham a utilização em larga escala das PPP's. Há no país, a necessidade do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita os gastos do governo, impedindo dessa forma, grandes investimentos por parte do setor público.

Como regra básica, uma PPP tem que oferecer retorno financeiro para o investidor privado, mas paradoxalmente, a PPP é predominantemente usada para projetos economicamente não auto-sustentáveis. A solução para tal paradoxo está na participação do aporte de recursos públicos para complementar a receita gerada pelo projeto, seja através de pedágios ou tarifas, tornando assim o empreendimento viável para o investidor. Com isso, surge uma outra preocupação, essencial para a realização de uma efetiva obra de parceria.

Ao estabelecer que determinado empreendimento será executado nos moldes de uma PPP, deve-se constatar realmente se a característica essencial está sendo atendida, isto é, se o projeto possui baixa atratividade ou nenhum retorno financeiro. É uma preocupação que se

coloca no momento de classificar o projeto como auto-sustentável ou não, e dependendo da classificação, poderá direcionar esforços público ou privados em vão.

Diante disso, constata-se que uma das etapas mais importantes num processo de PPP, a realização dos estudos de viabilidade econômico – financeira, uma vez que são através destes, que identificam-se informações cruciais sobre o empreendimento, contendo a análise do fluxo de receitas em diversos períodos de operação, taxas de retorno do capital aplicado, necessidades de investimento e financiamento, entre outras variáveis. É através dos estudos de viabilidade que são demonstrados exatamente se o projeto apresenta condições de ser implementado apenas com recursos privados, apenas com recursos públicos ou com a parceria dos dois setores.

Dentro desse mecanismo, surgem algumas questões preocupantes que precisam, necessariamente estar bem desenvolvidas e esclarecidas. A primeira delas diz respeito às garantias, tanto ao investidor privado, como para o Estado. Através do Fundo Garantidor das Parcerias, instituído pela lei da PPP em 2004, o setor privado tem a garantia do seu retorno caso o ente público não cumpra com seus compromissos de ordem financeira. Por outro lado, o setor público espera que o parceiro privado cumpra as cláusulas do contrato acordado e todas as metas estabelecidas por este. Sendo assim, a regularização e efetiva implementação do Fundo Garantidor é um dos principais mecanismos para se estruturar um programa eficiente de PPP. Tanto no âmbito federal, como na maioria dos estados, o Fundo Garantidor já foi regulamentado.

Essa questão das garantias também está fortemente vinculada com outros riscos que surgem numa parceria, o risco político, operacional, comercial e o financeiro. Todos esses riscos, de alguma forma, podem ser obstáculos à entrada da iniciativa privada numa PPP.

Aliado a isso, como os projetos de PPP estão todos centrados na área de infra – estrutura, a qual exige uma certa intervenção do Estado, no sentido de fiscalização, por estarem, sobretudo, ligadas ao fornecimento de serviços públicos, o setor privado pode entender essa interferência como mais um risco ao seu investimento (SEABRA, 2005).

Todas essas são questões que dificultam a consolidação das parcerias no Brasil, possuem, em sua maioria, a mesma solução. São questões que, na ausência de uma legislação clara, bem desenvolvida e eficiente, podem mesmo impedir o sucesso das PPP's no país. O marco regulatório é então, fator fundamental e estratégico para a execução das parcerias,

podendo se transformar num difícil obstáculo, aliás, é atualmente o principal entrave a realização dos investimentos em infra – estrutura por projetos de PPP.

A insegurança quanto ao marco regulatório amplia, por parte do setor privado, o receio de investir vultuosos recursos sabendo que as regras não são claras e que mudam a toda hora. O Anuário da Revista Exame (2005) afirma que em alguns setores as regras até existem, mas o problema é a burocracia da administração pública, que, além de ser excessiva, caminha lentamente, atrapalhando o ritmo dos projetos.

Além da solidez macroeconômica, a PPP necessita de clareza e transparência do marco regulatório estatal. É nesse sentido que vem à tona o verdadeiro papel das agências reguladoras. Conforme publicação no Anuário da Revista Exame (2005), nos últimos anos vem se percebendo que as agências reguladoras estão sendo afetadas pelas decisões políticas, ou seja, não possuem a sua característica principal que é a autonomia nas suas decisões. Dessa maneira, fica difícil uma empresa ter segurança de que seu contrato não vai ser modificado em virtude de mudanças políticas.

Num programa de PPP, o planejamento inicial, isto é, o estudo de viabilidade técnica – econômica sobre o projeto, requer muito cuidado. Para que sejam delineadas corretamente todas as questões que envolvem o projeto, desde a análise ambiental até o estudo do valor aceitável das tarifas, é preciso uma equipe técnica altamente qualificada, com experiência para realizar um bom mapeamento do projeto.

Assim como o estudo de viabilidade do projeto precisar ser muito bem trabalhado, o contrato de uma PPP também precisa ser bem elaborado. Pela sua alta complexidade, é preciso atenção, principalmente, no estabelecimento do valor das tarifas que caberá ao usuário e o valor da contraprestação pública, de forma que garanta o equilíbrio econômico - financeiro do empreendimento, não desestabilizando as contas públicas e nem sobrecarregando a cobrança das tarifas (SOARES E NETEO, 2006). Nesse sentido, vale lembrar que um contrato não se forma sem um consenso, o que exige a confiança mútua das partes envolvidas, setor privado e público, conhecendo e concordando com os parâmetros estabelecidos no contrato.

O sucesso de uma PPP depende, segundo analisa Borges e Neves (2005), da capacidade do setor público, sendo a qualidade das equipes públicas determinante para o bom resultado de uma parceria.

Constituem-se nessa seção, um conjunto de desafios, que enquanto não são derrubados, continuam denominados como entraves, e sendo assim, permanecem a impedir a consolidação das parcerias público – privadas no país.

6 – CONCLUSÃO

Com o objetivo geral de analisar as parcerias público – privadas, tanto como modalidade de financiamento aos investimentos, que antes eram apenas de responsabilidade do Estado, tanto como uma opção de empreendimento para o setor privado, especificamente no tocante à infra – estrutura de transporte rodoviário, o presente estudo procurou, primeiramente, compreender o contexto que deu origem ao surgimento de novas fontes de financiamento, partindo então, da mudança do papel do Estado na economia, uma vez que essa transformação influenciou também a trajetória dos investimentos em infra - estrutura no Brasil.

Fundamentado num modelo de desenvolvimento com forte intervenção do Estado, a realização dos grandes e importantes investimentos no período de Getúlio Vargas em 1950 à meados dos anos 70, deu-se essencialmente por meio dos recursos governamentais. Destaca-se nesse período, dois grandes planos de desenvolvimento, Plano de Metas e II PND, através dos quais foram realizados pesados investimentos, principalmente na área de infra – estrutura.

Através do terceiro capítulo, foi possível identificar a forte queda dos investimentos em infra – estrutura, saindo de quase 5,5% em proporção do PIB na década de 70, para 2,7% no ano de 1999. Essa trajetória declinante evidencia a crise por qual passava o Estado, com dificuldades quanto a sua capacidade financeira de financiar novos investimentos.

Com o aumento do endividamento externo, pressões inflacionárias e dívida interna também crescente, os recursos por parte do Estado tornavam-se cada vez mais escassos. Paralelamente a essa crise formada, o Estado brasileiro começa a buscar um novo papel na economia, baseado na sua menor participação na atividade econômica, ao contrário do Estado desenvolvimentista que vigorava até então, pautado na forte intervenção estatal na economia.

A criação das agências reguladoras é um significativo exemplo da tentativa de consolidação desse novo Estado, mais regulador e fiscalizador, no qual o setor privado passou a desempenhar os papéis de investidor, planejador e executor dos grandes investimentos.

As mudanças que passaram a nortear a economia do país, a partir da década de 90, foram entre outros, a inserção do Brasil na onda das economias abertas ao capital estrangeiro, liberalização comercial e financeira, redução do papel do Estado na economia (destaca-se o

avanço das privatizações), metas fiscais, busca constante pela estabilidade inflacionária e por novos instrumentos que favorecem a entrada do capital privado em atividades de cunho estatal. Entre esses últimos mecanismos, ressalta-se o surgimento das concessões e mais recentemente, as parcerias público – privadas, o grande alvo deste trabalho.

O Estado brasileiro vem desde a década de 90 estimulando a iniciativa privada em ofertar serviços públicos. Primeiro foi a utilização em larga escala das privatizações, as quais estavam inseridas num contexto que caminhava para a redução das empresas estatais, no mesmo cenário, concessões são lançadas e atualmente fomenta-se a idéia das parcerias público – privadas. Nota-se com isso, que a tendência é de que esse fenômeno continue, visto que, muito dificilmente o Estado voltará a desempenhar um papel mais ativo na realização dos investimentos.

Os empreendimentos focados pelas parcerias, pelo menos no Brasil, são aqueles pouco atrativos a iniciativa privada, porém de grande retorno social e econômico. Em virtude disso, toda parceria público – privada exige uma sociedade em comum entre parceiro público e privado (através da formação da Sociedade de Propósito Específico), sendo esse o grande mérito das parcerias, juntar as duas fontes de recursos para viabilizar investimentos.

Por ser um mecanismo de colaboração entre setores público e privado, uma parceria público – privada é um procedimento complexo, principalmente no campo jurídico, exigindo uma base legal sólida para sua estruturação. Mas uma PPP ultrapassa a mera definição legal, pois influi também em aspectos culturais e financeiros, os quais também merecem atenção na constituição de uma parceria.

Sendo assim, a parceria público – privada não deve ser considerada como a única alternativa de investimentos ou prestação de serviços públicos, e sim uma modalidade adicional às já existentes, como as concessões ou as contratações de projetos públicos tradicionais. Nesse sentido, é importante destacar que as parcerias público – privadas preenchem um vácuo na questão legal entre essas duas modalidades, ou seja, entre a lei das concessões e a lei geral dos contratos.

A diferença fundamental entre essas modalidades está na forma de financiá-las. Enquanto nas concessões o retorno do investimento vem somente das tarifas cobradas dos usuários, sem participação de recursos públicos, nas PPP's a cobrança de pedágio pode ser reduzida pela contraprestação pública. Assim como nas concessões, a cobrança de pedágio é

um ponto crítico também nas parcerias público – privadas, principalmente pela experiência de algumas rodovias já concedidas à iniciativa privada, as quais implicam em descontentamento por grande parte dos usuários. É por conta disso, que a estruturação das parcerias público – privadas é fator chave para o sucesso das mesmas, não deixando recair sobre o usuário todo o ônus do empreendimento.

Alguns estados, como Minas Gerais e São Paulo, estão mais avançados não somente na legislação, como também na implementação de projetos. Em São Paulo a ênfase dos projetos de parceria está na área de saneamento básico, enquanto em Minas Gerias a recuperação, ampliação e manutenção da rodovia MG-050 já está em processo de licitação, sob forma de contrato de concessão patrocinada, ou seja, com aporte do Estado.

Para se consolidar o programa de parcerias público – privadas no país, além de fomentar o marco regulatório, é preciso ainda uma ação governamental mais forte, a ponto de eliminar a inércia política que sempre emperra projetos com a participação pública.

Outro ponto que apresenta certa preocupação nas parcerias é a situação fiscal do governo. Quando numa PPP houver recursos públicos, esses deverão ser computados no orçamento, atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sendo assim, a LRF representa, de certa forma, uma restrição à participação do parceiro público aos projetos de parceria.

A idéia de que o Estado não dispõe de recursos suficientes para a realização de investimentos entra em contraste, de certa forma, quando verificado a alta carga tributária existente hoje no país. Paralelamente a essa elevada carga tributária, não se visualiza altos níveis de investimento público, o que torna coerente o questionamento sobre o destino dos recursos arrecadados, como a Cide, tratada no estudo. Grande parte dos recursos arrecadados com essa contribuição é destinada a outros fins e não aos investimentos em infra - estrutura rodoviária, como é o seu objetivo.

Há grande expectativa de que as parcerias público – privadas minimizem as carências na área de infra – estrutura do país. Nessa área, a grande maioria dos projetos está centrada no setor de transporte, principalmente por se verificar no Brasil um gargalo logístico preocupante, em virtude, principalmente, da distorcida matriz de transportes brasileira. O segmento rodoviário, que é predominante no transporte de passageiros e de cargas, ao apresentar sua

deteriorada malha rodoviária, prejudica também as vias de acesso aos portos, por exemplo, implicando ainda em problemas a outros segmentos de transportes.

As evidências de precariedade nas rodovias são tantas que o governo pretende lançar mais editais para as concessões de novos trechos de estradas, paralelamente aos estudos de projetos de parcerias público – privada que estão ocorrendo.

Para oferecer um ritmo de crescimento mais acelerado ao país, investimentos na infra – estrutura são essenciais e urgentes, caso contrário, não haverá mais capacidade pra produzir, muito menos transportar toda mercadoria que circula pelo país.

É diante desse contexto de urgência na infra – estrutura do país, que recomenda-se a continuidade de estudos que explorem e desenvolvam os elementos necessários para o avanço das parcerias público – privadas no Brasil, principalmente aqueles referentes ao arcabouço legal, sendo esse a principal ferramenta para realizar uma parceria público - privada. As experiências internacionais tendem a contribuir em muito para o alcance de um resultado positivo das parcerias público – privadas, uma vez que pode ser analisado o desempenho dos diferentes mecanismos utilizados nessas experiências.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMOUZOU, K.D. **Estado regulador e parceria público-privada: que modelo de financiamento de infra-estrutura de transporte para países em desenvolvimento.** In: Anais eletrônicos do XI Congresso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, CLAPTU, La Habana, 2001.

EXAME. **Anuário Exame 2005-2006:** Infra – Estrutura. São Paulo: Abril, vol. 39, nov. 2005. Suplemento Especial.

BRASIL. Associação Nacional Dos Transportes Terrestres. Assessoria de Comunicação Social. **Números do Setor.** Brasília, 2006. 54 p. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/destaques/ANTTemNumeros20060620.pdf>>. Acesso em: 20 junho 2006.

AZEREDO, L. C. L de. **Investimentos em infra – estrutura no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007: uma visão geral.** Texto para discussão IPEA. Brasília, jun 2004. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SETORIAL. **Apoio Financeiro.** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em: julho 2006.

BNDES CRIA LINHA DE FINANCIAMENTO PARA SETOR RODOVIÁRIO. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 15 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: 15 mar. 2006.

BNDES: NOVA LINHA PARA FINANCIAMENTO EM INFRA-ESTRUTURA. **Gazeta Mercantil**. Rio de Janeiro, 31 jul 2006. Caderno de Banco e Finanças.

BIELSCHWSKY, R. (org.) **Investimento e Reformas no Brasil: Indústria e Infra – Estrutura nos anos 90.** Brasília: IPEA/ CEPAL, 2002.

BORGES, E. Um setor à beira do colapso. **Conjuntura Econômica**. São Paulo, vol. 59, n. 07, p. 24 - 49, julho 2005.

BORGES, L. F. X.; NEVES, C. das. **Parceria público – privada: riscos e mitigação de riscos em operações estruturadas de infra – estrutura**. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 23, p. 73-118, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/consulta.asp>>. Acesso em: 23 fev. 2006.

BRASI. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **PPA 2004-2007 Lista Geral de Projetos de Infra- Estrutura**. Brasília: 2003.

BRASI. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **I Carteira de Projetos de PPP em Infra- estrutura**. Brasília: 2003. 33 p.

BRANDÃO, L. E. T.; CURY, M. V. Q. **Avaliação da viabilidade econômica da concessão e análise dos riscos e incertezas do tráfego da BR-163, com o uso da teoria das opções reais**. Rio de Janeiro, 2005.

BRITO, B. M. B. de; SILVEIRA, A. H. P. **Parceria Público – Privada: compreendendo o modelo brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília, Vol. 56. n° 1, p. 7 – 23, jan./ mar., 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/ppp/artigos_apresentacoes/Artigo_PPP_RS_P_Brito_Silveira.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2006.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp/ Unicamp, 2002.

CASTRO, L. B. de. “Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)”. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

CASTRO, N. **Os desafios da regulação do setor de transporte no Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2000.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Boletim Estatístico**. Disponível em: < <http://www.cnt.org.br>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

CRUZ, P. R. D. C. **Endividamento externo e transferências de recursos reais ao exterior: os setores públicos e privado na crise dos anos 80**. Campinas: IE/ Unicamp, Texto para Discussão, n. 24, 1993.

GIAMBIAGI, F. “Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC”. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

FERREIRA, P. C.; MALLIAGROS, T. G. **Investimentos, fontes de financiamento e evolução do setor de infra – estrutura no Brasil: 1950-1996**. Ensaio Econômico da Escola de Pós-Graduação em Economia (FGV). Rio de Janeiro, 1999.

FILHO, B. P.; JÚNIOR, J. O. C.; PEREIRA, F. **Investimentos e Financiament da infra-estrutura no Brasil: 1990-2002**. Texto para discussão IPEA. Brasília, out. 1999. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

FRANCO, G. H. B. Auge e declínio do inflacionismo no Brasil. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

JANNOTTI, F. A. C. Programa de parceria público – privada. In: Seminário PPP Parceria Público – Privada, 1, 2004, Minas Gerais. **Anais...** Minas Gerais.

JÓIA, S. Sinal de Alerta. **Rumos: Economia e desenvolvimento para os novos tempos**. Rio de Janeiro, ano 30, n. 224, p. 8 – 14, nov./ dez. 2006.

LACERDA, S. M. **O financiamento da Infra - estrutura rodoviária através de contribuintes e usuários**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 21, p.141 – 159, 2005. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/consulta.asp>. Acesso em: 27 maio 2006.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso**. Campinas: Unicamp, IE, 1998.

LESSA, C. **15 Anos de Política Econômica**. 4 ed. Brasília: Brasiliense, 1982.

HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

MERCADANTE, A. Plano Real e o neoliberalismo tardio. In: MRECADANTE, A. (org.) **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas: Unicamp/IE, 1998, p.131-167.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, OÇAMENTO E GESTÃO. **Unidade PPP**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm>>. Acesso em: maio, junho e julho de 2006.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Transporte Rodoviário**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/bit/inpalestras.htm>>. Acesso em: maio, junho e julho de 2006.

MOREIRA, I. Licitação de primeira PPP de Minas tem participação de 22 empresas. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro, 01 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: 04 ago. 2006.

NASCIMENTO, R. (org.). A mudança de papel do Estado brasileiro: uma análise dos anos 50 aos anos 90. **Opções de política econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2003.

PASIN, J.A. BORGES, L.F. **A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infra-estrutura pública**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol.10, n.20, p.173-196, dez 2003. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/consulta.asp>. Acesso em: 20 jan. 2006.

PINHEIRO, A. C. **Rompendo o marasmo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PINTO, M. **Repartição de riscos nas parcerias público – privadas**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 13. n. 25, p. 155-182, jun. 2006. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/consulta.asp>. Acesso em: 20 jun. 2006.

PPPs E O ARCO RODOVIÁRIO DO RJ. **Gazeta Mercantil**. Especial, Rio de Janeiro, 19 dez. 2005. p. 1-4.

SEABRA, Fernando. **Uma análise do projeto de parceria público – privada em infra – estrutura de transportes** (estradas vicinais). Florianópolis. 2005. 55 p.

SEGUNDA FASE DE PPPs E AS OPORTUNIDADES ALTERNATIVAS. **Valor Econômico**. Especial, Rio de Janeiro, 18 julh. 2006.

SOARES, R. P.; NETO, C. A. S. C. **Parcerias público – privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito**. Texto para discussão IPEA. Brasília, dez. 2002. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

SOARES, R. P.; NETO, C. A. S. C. **Das concessões rodoviárias às parcerias público-privadas: preocupação com o valor do pedágio**. Texto para discussão IPEA. Brasília, maio 2006. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

STUDART, R. O financiamento do desenvolvimento. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.com.br>>. Acesso em: 03 ago. 2006.

SUBSECRETARIA DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Investimento em 2005 chega a R\$ 18,4 bilhões**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <emquestao@secom.planalto.gov.br>, em 31 jan. 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importação ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. 8.ed Rio de Janeiro: Zahar, 1979. 263 p.